

X 283495

HARCZ

az ALKOTMÁNYÉRT

Szerkesztették

Majtényi László, Zsugyó Virág

KALLIGRAM

2019

A kötetben szereplő írások egy részét az Eötvös Károly Intézet munkatársai írták, másokat pedig a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért munkatársaival együtt készítettük.

Az elemzések elkészítésében közreműködtek:

Dojcsák Dalma
G. Szabó Dániel
Hegyi Szabolcs
Kapronczay Stefánia
Lázár Domokos
M. Tóth Balázs
Majtényi László
Miklósi Zoltán
Novoszádék Nóra
Pásztor Emese
Pozsár-Szentmiklósy Zoltán
Simon Éva
Somody Bernadette
Szabó Máté Dániel
Szigeti Tamás
Vissy Beatrix
Zsugyó Virág

SZTE Klebelsberg Könyvtár



J001295704



X 283495

Megjelent a Pesti Kalligram Kft., Budapest kiadásában 2019-ben.
Első kiadás. Oldalszám 288. Felelős kiadó: Mészáros Sándor.

A borítót Hrapka Tibor tervezte.
Grafikai elrendezés és nyomdai előkészítés: Hrapka Tibor.

Készült Rózsa Gábor nyomdájában.

Copyright © Majtényi László és Zsugyó Virág, 2019
ISBN 978-963-468-101-4

Tartalom

Előszó – A tét a szabadság 9

1. fejezet: A JOGÁLLAM PUSZTULÁSA

Elmúltnégyév – A jogállam pusztulása (2010–2014) 15

Az Alkotmány ereje 16

Így kezdődött – ide jutott 16

Az Alaptörvény elfogadása és átfirkálása 17

Az Alkotmánybíróságtól az Alaptörvénybíróságig 19

A politikai versenyfeltételek 21

A többség akarata és a kisebbség joga 21

Parlamenti ellenőrzés 22

Politikai verseny 23

Médiakörnyezet 26

Féknyom: a hatalommegosztás maradéka 28

Korlátozott hatalom – korlátlan kétharmad 28

Kicsinyes ravaszkodások: a hatalommegosztás leépítésének praktikái 29

Féktelen habzás: fellépés a független bíraskodással szemben 32

Fejre állt világ: a kormányzat választottjainak bebetonozása 33

Morális dilemmák 33

Ecsetvonások egy rossz festményen – az alapvető jogok 35

Elveszett illúziók: emberi jogok feltételekkel 35

Boldogok az erkölcsösek: egy preferált életforma 37

Védtelesen 38

Jegyzetek.....	40
Az ötödik és hatodik év (2015–2016)	
Repül a nehéz kő, ki tudja, kit hogyan talál meg.....	71
<i>Magyar Angszoc</i>	72
<i>Gazdasági térnyerés, a kiváltságosok gyarapodása</i>	74
<i>Aki nem lép egyszerre, nem kap rétest</i>	76

2. fejezet: ALAPTÖRVÉNY-KRITIKA

– ösvények és taposóaknak

A harmadik hullám – az alkotmányozás.....	81
Az Alaptörvény negyedik módosításának bírálata	90
Az ötödik módosítás után – Nem akarásnak nyögés a vége.....	101
A hatodik módosításról – Az Eötvös Károly Intézet álláspontja a terrorveszélyhelyzetről.....	107

3. fejezet: ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS

– Egypárti alkotmánybírák a kétharmad szolgálatában

Új bírák, új többség.....	119
Balsai István – A politikus alkotmánybíró.....	125
Dienes-Oehm Egon – Az alkotmányozói gondolat olvasása.....	139
Juhász Imre – Az alkotmánybíráskodás logikájának feladása a „megváltozott történelmi körülményekre” tekintettel.....	153
Pokol Béla – A nemzeti kollektivista alkotmányértelmezés.....	161
Salamon László – A parlament mindenek felett.....	177

Stumpf István – Az alkotmányos meggyőződés és a politikusi attitűd küzdelme	184
Szalay Péter – A kormányzat bírása vagy ügyvédje?.....	193
Szívós Mária – A megfelelés ígézetében.....	201

4. fejezet: VISSZA AZ ALKOTMÁNYHOZ!

A jogállam helyreállításának elvei nyolc tételben – Ajánlat a demokrácia híveinek.....	211
Helyreállító alkotmányozás	230
Az alkotmányos helyreállítás feladatai a negyedik módosítás után... ..	243
Legyen köztársaság! – Alkotmánypolitikai vázlat Magyarország politikai válsága idején... ..	252
Az alkotmányosság látszat és valóság között – Válaszok az EKINT alkotmánypolitikai vitáitára.....	262
Napirenden marad a szabadság programja – nem vitázáró	272
Az alkotmányosság helyreállításáról és a választásokról.....	282

A tét a szabadság

Amikor maga a szabadság a tét, a szabadság ügye mellett felszólalók alig tudnak más hangon megszólalni; mint a liberális demokrácia hangján, mert itt nincsen más beszéd, csak az alkotmányosságé, csak ez képes *kifejezni a tárgyat*, hogy elmondod azt, légy bármilyen hiten, nem akarsz mások uralma alatt élni.

2010 óta a jogállam lebontásának vagyunk nem pusztán azt elszenvedő szemlélői, hanem minden rendelkezésünkre álló eszközzel annak ellen-tartó, a szabadságért küzdő ellenfelei: az alkotmányos állam védelmezői. Megtapasztaltuk, hogy bár rombolni mindig könnyebb, mint építeni, a védelem, a reménytelennek látszó utóvédharc sem teljesen hatástalan, nem hasznok nélküli. A rombolás dokumentálása – és ez ennek a könyvnek a legnyilvánvalóbb szövegrétege – önmagában is vádirat a szabadság pusztítása idején. Olykor akár az (egyre ritkábban) életjeleket adó Alkotmánybíróság, sokkal gyakrabban a nemzetközi bírói fórumok, olykor az Európai Unió vagy az Európa Tanács szervei, máskor pedig, ez talán a legfontosabb, a hazai közvélemény fékezik a Nemzeti Együttműködés Rendszere alkotmányosságtól mind jobban távolodó jogrendszerének a lejtőn száguldó szekerét. Ezek jelentik a reményvesztettség ellen ható fontos szakaszgyőzelmeket, amelyek abban segítenek, hogy ne hunyjon ki végleg az alkotmány védelmének olykor már alig pislákoló mécsese.

Vissza kell fordítanunk a szétesés folyamatát. Az új köztársaságnak újra kell szőnie a társadalom bomló szövetét. Lehet ehhez jelszavunk: *Legyen köztársaság! Szabadságot, egyenlő méltóságot!* A forrás a felvilágosodás, de a tervezéskor tekintettel kell lennünk a megváltozott világra és azon belül a mi megváltozott saját világunkra is. Az egyenlőség magasztos igényét zsarnokságba fordító rossz történelmi kísérletek után ma már a piacgazdaságban megvalósítható egyenlő méltóság tiszteletét helyes követel-



nünk, és, ha nem is testvéreként, de az állampolgári közösség tagjaként, közös méltóságot hordozó individuumokként kell egymásra tekintenünk.

Hogy mit jelent ez alkotmányosan? Többször megírtuk: az 1989-90-es elveken nyugvó alkotmányosságot, egykamarás parlamentet, parlamentáris rendszert, szabad választásokat, korszerű és kiterjedt alapjogi katalógust a szabadságjogok elsődlegességével, független, minden jogszabályt felülvizsgáló Alkotmánybíróságot, amelyet populáris akció biztosításával bármely állampolgár megkereshet, független ellenőrző intézményeket, ezek között önálló ombudsmanokkal. Azaz helyreállító alkotmányozás következik, amely a jogállami forradalom alkotmányától csak ott térhet el, ahol ezt kényszerítő indokok igazolják.¹

Aligha kétséges, hogy a helyreállítás nem a politikai baloldal feladata, hanem a baloldalé is. Még nem tudjuk persze, hogy az alkotmányosságot miként állítjuk helyre, de azt igen, hogy noha a *dúvad államok* nagyon is különböznek, a feladat hasonló ahhoz, amit Bibó István '56 októberében már megfogalmazott:

„A legsürgősebb feladat ennek a dúvad-államnak minden megnyilvánulását felszámolni. Elég volt abból az ostobaságból, mely burzsoá specialitásoknak nyilvánította a szabadság történetileg kialakult technikai biztosítékait, melyek hosszú időre visszanyúló történeti fejlődés eredményei, s melyeknél jobbat eddig senki nem talált, a népképviselői alkotmányt, a szabad választásokat, a közigazgatás bírói ellenőrzését, az államhatalmak elválasztását, a szólás- és sajtószabadságot.”² Ehhez Bibó egybek mellett még hozzászói: „A vallásszabadságot helyre kell állítani és az egyházak életébe való ostoba beavatkozást megszüntetni; elvi alap az állam és egyház elválasztása és szabad egyház a szabad államban; a vallásos hovatartozás nem része a polgári állapotnak, és feltüntetése tilos; azonban a történelmi magyar adottságokra való tekintettel az egyházak állami támogatásának ma is meglevő rendszere az egyházakkal való megegyezés szerint fenntartható.”³

¹ A haza alkotmányosítása. In Majtényi László: Romok ormán, Magvető, 2014, 334.

² A politikai és alkotmányjogi kibontakozás útja [fogalmazvány, 1956. október 30–31.] A „dúvad állam” bibói szóhasználatára Dénes Iván Zoltán hívta fel a figyelmünket.

³ Bibó István uo.

A köztársaság helyreállításakor nem lehet figyelmen kívül hagyni a bukás okait, előzményeit, hiszen ez újabb drámákhoz vezetne. Nem viselkedhetünk nem tanuló, nem felejtő Bourbonokként. Nem vitatható, hogy az alkotmányos magyar államban nemcsak a NER-hez viszonyítva kell a politikákat, például a szegénységpolitikát és a romák ügyét új alapokra helyezni, de néhány vonatkozásban a Harmadik Köztársasághoz képest is.

Továbbá, noha az alkotmányozás alapvetően és rendszerint nem a fékevesztett kreativitás terepe, de ahogy a Harmadik Köztársaság alkotmányosságában is volt több, nemzetközi tekintetben is úttörően fontos innovatív intézmény, az újító elemeket a majdani Negyedik Köztársaság alkotmányosságának megalkotásakor sem nélkülözhetjük. A korrupció megszüntetéséről beszélni, tudjuk, üres nagyotmondás, politikai duma. Viszont nem irreális annak a politikai célnak meghirdetése, hogy a korrupciót próbáljuk meg a skandinávok szintjére szorítani. A közhelyes alkotmányos válasz erre korrupció ellenes újabb hivatal(ok) megalapítása. De ennél sokkal eredményesebb, sőt olcsóbb lenne, ha e cél érdekében a lehető legszűkebbre szabott kivételekkel a közhatalom minden pénzügyét az új technológiákat is alkalmazva megnyitjuk a honpolgári ellenőrzés előtt. Nem tartozunk a közvetlen demokrácia hívei közé, de ebben az erősen határolt esetben, néhány nemzetközi példát is szem előtt tartva, az e-demokrácia határait éppen csak súrolva, de oda nem átlépve, el lehetne menni egészen a falig. Az állam és az önkormányzatok gazdálkodásának elektronikus átláthatóságát olyan közlőnyök útján lehet biztosítani, amelyek az állampolgárok politikai készenlétére is alapoznak, amelyek tehát úgy kapnak közjogi státuszt, hogy üzemeltetésükbe a polgároknak jelentős befolyásuk van.⁴ A nép, azon túl, hogy szükségképpen visszakapja majd a szabadság korábban működött intézményeit, ombudsmanjait és az alkotmánysértések elleni populáris akcióját, a közpénzlopás esetében közvetlenül is mozdíthassa meg a lomha államgépet.

* * *

Ez a könyv olyan elemzéseket tartalmaz, amelyek napjaink történelmének sodrában születtek meg. Alapvetően pillanatképeket rögzít és ezek

⁴ Észtországból, Skóciából ismerünk ilyen kísérleteket. A tájékozott olvasónak valószínűleg itt nem véletlenül jut eszébe az atlatso.hu.

hez a pillanatképekhez kapcsolódó helyzetértékeléseket tartalmaz. Úgy tartottuk helyesnek, hogy noha az előre rendszerint nem látható későbbi társadalmi-politikai fejlemények fényében a korábbi események kétségkívül pontosabban írhatóak le, az utólagos okosodások, megvilágosodások ne kaphassanak szerepet, a már leírt az adott pillanatban véglegesnek gondolt szövegeken nem változtattunk.

A könyv címét Eötvös Károly parlamenti szónoklatainak azonos címen publikált kötetétől kölcsönöztük.⁵

* * *

E kötet egyes fejezeit az Eötvös Károly Intézet munkatársai írták, másokat pedig a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért munkatársaival együtt készítettünk a három szervezet Jogállamvédelmi programja keretében. Az együttműködés keretében készült szövegeknél ezt külön is jelöljük. A kötetben szerepelnek nyomtatásban megjelent szerzői cikkek, ezek szerzőit a bevett módon jelezzük. A többi szöveg az ekint.org, a helsinki.hu és a tasz.hu oldalakon jelent meg.

Külön köszönetet mondunk az itt megjelent szövegeket gondozó Császár Ivettnek és Kiss Eszternek.

(a szerkesztők)

⁵ Eötvös Károly: *Harc az alkotmányért*, Budapest, 1909, Révai testvérek, 322.

1. fejezet

A JOGÁLLAM PUSZTULÁSA

A négy részből álló elemzés az Eötvös Károly Intézet műhelyében a Magyar Helsinki Bizottsággal és a Társaság a Szabadságjogokért jogvédő szervezettel együttműködésben készült 2014 februárjában és márciusában. Cikksorozatként a Népszabadságban jelent meg az országgyűlési választás előtt.

Minden megállapítása tehát ebben az időpontban volt érvényes.

Magyarázó, kiegészítő széljegyzetekkel később az Eötvös Károly Intézet egészítette ki 2014-ben.

Elmúltnégyév

A jogállam pusztulása

(2010–2014)

2010 nyarától, amikor a kormányzat kezébe került az alkotmányozó hatalom, a jogállam leépítésének tanúi voltunk. 2014 tavaszáról visszatekintve élesen látszanak a Magyar Köztársaság alkotmányos rendszere elveszejtésének fordulópontjai. Ez az elemzés azt mutatja be, mik voltak a leglényesebb visszaesések az alkotmányosság alapkövetelményeinek érvényesülésében a 2010-2014-es parlamenti ciklusban. Be kell látnunk, közjogi fantáziánk szegényes volt: az eredeti aggodalmainkon a pusztulás 2014-re messze túltett. E pusztítást indokolt dokumentálni azért is, hogy ne feledjük el, mit követelnek a jogállami eszmények, a demokratikus vita, az emberi jogok és a hatalommegosztás.

Eötvös Károly Intézet, Magyar Helsinki Bizottság,
Társaság a Szabadságjogokért:

Az Alkotmány ereje

Az írás a Népszabadság 2014. február 8-i számában jelent meg.

Így kezdődött – ide jutott

A későbbi kartácstüzet még 2010-ben két jól irányzott ágyúlövés, egy alkotmányos tabu és egy alkotmányos idol ledöntése előzte meg. Ezek a tettek feltehetően a védelem gyengeségének kitapogtatását is célozták. Az év nyarán és őszén a kétharmados kormánytöbbség a jogállamiság két abszolút követelményének érvényesülését törte meg. Az egyik a jogállam egyik alapelvét, a másik egyik alapintézményét vette célba. Először, semmibe véve azt az elvet, amely szerint nem hozható meg olyan törvény, amely a kihirdetését megelőző időre rendel a jogalanyokra hátrányos szabályokat, visszaható hatállyal (1) kilencvennyolc százalékos különadót vetettek ki a közszférában dolgozók végkielégítésére. Ezután pedig, miután az Alkotmánybíróság a különadóról szóló szabályokat megsemmisítette, alkotmánymódosítással (2) korlátozták a testületnek a költségvetési és adótörvények alkotmányossági felülvizsgálatára vonatkozó jogkörét. Ez a korlátozás az akkor még hatályban volt köztársasági Alkotmány becsületén ejtett eltávolíthatatlan foltot. Azután ez az Alaptörvénybe is bekerült, és lehetővé tette, hogy ettől kezdve a parlament költségvetési és adóügyekben alkotmányellenes törvényeket hozzon. Megszüntette így az alkotmányosság oszthatatlanságát, ettől kezdve fogalmilag megbontva az alkotmánybíráskodás értelmét, egyes alkotmányellenességeket az Alkotmánybíróság már nem vizsgálhattott. Sem a köztársasági elnök, sem az Alkotmánybíróság nem állt ellen.

A következő fordulópontot az Alaptörvény elfogadása jelentette. Az Alaptörvény nem az ország közös értékeinek foglalatja. Társadalmi-po-

litikai vita nélkül fogadták el, kollektivista ideologikus jellege, az alkotmányosságnak nem megfelelő rendelkezései, terjengős Nemzeti Hitvallása eleve kizárja, hogy a különböző hiten lévő, eltérő politikai meggyőződésű csoportokból álló társadalom egésze számára legyen elfogadható.

2013 márciusában az (3) Alaptörvény negyedik módosítása ismét minőségi változást hozott: a szöveg romlása miatt már nem csak az állam működése, de az Alaptörvény is kikerült az akár tágabban, de tartalmi követelmények szerint megfogalmazott alkotmányosság uralma alól. 2014 tavaszán a magyar közjogi rendszert már nem minősíthetjük olyan jogállamnak, amelyik bár hibákkal, de egészében működik. A nemzeti együttműködés közjogi rendszerének leírása a jogállam fogalmaival egyre kevésbé lehetséges.

Az Alaptörvény elfogadása és átfirkálása

Ha el lehetne választani a közjogi szabályok tartalmát a szabályozás minikéntjétől, akkor az is elmondható lenne: az elmúlt négy évben úgy bántak az alkotmánnyal, hogy alkalmatlanná vált arra, hogy a nemzet politikai alapidokumentumaként és a kormányzati cselekvés jogi korlátjaként betölthesse szerepét. Az alkotmánynak a politikai közösség saját alapértékeiről kialakított minél szélesebb konszenzusán kell alapulnia. Ehhez pedig nélkülözhetetlen, hogy az alkotmányozásban a politikai jobb- és baloldal egyaránt részt vegyen, és a folyamatba a társadalmat is bevonják. Az Alaptörvényt azonban egypárti alkotmányként, kizárólag a kormánypártok közreműködésével fogadták el. Az alkotmányozás megalapozásához 2010 nyarán már nem létező célpontra is lőttek, amikor hatályon kívül helyezték az alkotmány-előkészítéshez (4) négyötödös többséget előíró, mérvadó alkotmányjogászok szerint nem is hatályos szabályt. Az Alaptörvény 2011. áprilisi (5) végszavazásánál a parlamenti patkó harmada üres volt. A szakmai és a társadalmi vita hiányát, és ami talán még fontosabb, az alkotmányozást legitimáló népszavazást a tizenkét kérdéses (6) „nemzeti konzultáció” nyilvánvalóan nem pótolhatta. Nem csak azért, mert ez a kérdőívezés a közjogban ismeretlen, hanem mert a népakaratnak nem kifejezése, hanem manipulálható látszata. A választ sokszor sugalmazó álkérdések távolról sem a legfontosabb alkotmányozási témákat

érintették, de a konzultáció ütemezése eleve nem is tette lehetővé az állampolgári vélemények hasznosítását.

Az alkotmányos konszenzus kialakításához érdemi vita, a vitához pedig megfelelő információ és elegendő idő is szükséges. 2011-ben mindkét feltétel hiányzott. Az Alaptörvény elfogadásának lényegében nem volt előkészítő szakasza, az alkotmányozásban az előkészítésért felelős parlamenti bizottság által készített (7) koncepció nem is jutott szerephez. Igaz, az Alaptörvény koncepciójának kidolgozására e bizottságnak is – amelynek munkájából az ellenzék kivonult – csak néhány hónapot szabtak. A koncepció plenáris vitája pedig csak pár napig tartott, amelynek végén az előkészítő dokumentumot az alkotmányozó munkát megalapozó helyett csupán „támogató anyaggá” minősítették le. 2011 márciusának közepén azután nem is tudni, honnan húzták elő azt az (8) alaptörvény-javaslatot, amiről a mai napig sem tudhatjuk, kik és milyen felhatalmazás alapján szövegezték. A szöveg nyilvánossá válása és elfogadása között pedig alig több mint egy hónap telt el, és ez idő alatt az alkotmányozó Országgyűlés mindössze kilenc ülésnapot szánt meg tárgyalására.

A '89-es Alkotmány végső soron azon bukott el, hogy a kétharmados kormánytöbbség az alkotmányozáshoz is (9) felhatalmazottnak tekintette magát, azóta pedig szíre-szóra eljárási feltételek tartalmi korlátok nélkül írja át az Alaptörvényt. Az alkotmánynak viszont általános fogalmi feltétele, hogy csak akkor jelenti a kormányzat tényleges korlátját, ha az nem tudja szándékainak megfelelően módosítani előírásait. A 2010-ben hatalomra jutott kormányzat a korábbi Alkotmányt a hatályon kívül helyezését megelőző másfél év alatt (10) tizenkét alkalommal változtatta meg, az Alaptörvény szövegét pedig két év alatt (11) ötször, átlagosan öthavonta írta át, bármikor, amikor aktuálpolitikai szükségletei így diktálták. Gyakorlattá vált, hogy – a kommunista vezetők nyugdíjának elvételétől a hajléktalanság kriminalizációjáig – alkotmánymódosítással előzik meg az alkotmányt sértő jogszabályok alkotmánybírói megsemmisítését, ha pedig ez nem sikerül, akkor az Alkotmánybíróság döntését hasonló módon torolják meg. Végül az abszolút monarchiákra emlékeztető gesztussal (12) hatályon kívül helyezték két évtized valamennyi alkotmánybírói határozatát, az Alaptörvény kiegészítésével pedig (13) kizárták azt is, hogy az alkotmányosságot sértő alaptörvény-módosításokat az Alkotmánybíróság felülvizsgálja. Magyarországon az Alaptörvénybe bármi beírható, bármi alaptörvény-konformmá tehető.

Az Alkotmánybíróságtól az Alaptörvénybíróságig

A kormánytöbbség gyakorlatilag megszállta az alkotmányosság érvényesüléséért felelős Alkotmánybíróságot – ami az egykamarás parlamentáris kormányzati rendszerben pedig a törvényhozás legfontosabb ellensúlya – megnyirbálva annak hatásköreit, és kikezdvé függetlenségét. Az alkotmány jogi dokumentum, amelynek lényege, hogy előírásainak jogi eszközökkel érvényt lehet szerezni a többségi törvényhozással szemben is. Az alkotmánybírák pártatlansága és függetlensége a kormányzattól pedig elemi előfeltétele annak, hogy ellenőrizzék és kikényszerítsék a törvényalkotás alkotmányosságát. Ezt a követelményt először egy 2010. nyári alkotmánymódosítás sértette meg, amely átalakította az alkotmánybírákat (14) jelölő parlamenti bizottság összetételét: míg korábban minden frakció – legalább a pártokat együttműködésre kényszerítve – egy-egy képviselőt küldött a jelölőbizottságba, ezt követően az arányok az országgyűlési erőviszonyokhoz igazodtak. A kétharmados kormánytöbbség így már maga nevezhette meg azokat az alkotmánybíró-jelölteket, akiket ugyanezzel a többséggel egymaga meg is tudott választani. És meg is választotta őket: ma az általa (15) tizenöt főre bővített testületben nyolc alkotmánybíró, vagyis a többség olyan eljárásban nyerte el megbízatását, amely a jelenlegi kormánypártok exkluzív jogaként biztosítja saját támogatottjaik megválasztását. Az ő pozíciójukat erősítette meg az a törvényt módosítás, amely szerint a már megválasztott alkotmánybírák (16) mandátuma nem szűnik majd meg hetvenedik életévük betöltésével, hanem – több parlamenti cikluson át – hivatalban maradnak mindaddig, ameddig a (17) tizenkét éves mandátumukat ki nem töltik, többen egészen 2023-ig.

Az Alaptörvény – az államadósság visszaszorítására hivatkozva – felhatalmazást ad alaptörvényt sértő törvények megalkotására. Alkotmánybíráskodásról csak akkor beszélhetünk, ha független bírói testület valamennyi törvényt az alkotmány egésze szempontjából vizsgálhat felül, és ennek során kötelező döntést hozhat, azokat megsemmisítheti. Magyarországon a teljes körű alkotmánybíráskodás nem biztosított: az Alkotmánybíróság – amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja – a költségvetési és adótörvények tartalmának összhangját az Alaptörvény-nel csak (18) korlátozottan ellenőrizheti, azokat kihirdetésüket követően kizárólag néhány, de a költségvetési és adóügyekhez korántsem a leg-

inkább kötődő alapjog tekintetében vizsgálhatja felül. Ennek eredménye, hogy ezen kívül az Országgyűlés jogi következmények nélkül hozhat az Alaptörvényt és az emberek alapjogait sértő törvényeket. Több esetben pedig, amikor az Alkotmánybíróság, bátorságát összeszedve, megsemmisített alkotmányellenes rendelkezéseket, az alkotmányos jogállapot mégsem állt helyre: ez történt a (19) kormánytisztviselők indokolás nélküli elbocsátásakor és a (20) bírák kényszernyugdíjazásakor.

De legyen bár széleskörű az alkotmánybírósági hatáskör, ez sem biztosíthatja az alkotmány védelmét akkor, ha a felülvizsgálati eljárások nem indulnak meg – akár a szűkre szabott indítványozói kör miatt, akár az arra jogosultak indítványozási hajlandóságának hiányában. A rendszerváltást követő két évtizedben bárki személyes érintettség és érdekltség nélkül kezdeményezhette jogszabályok alkotmányossági kontrollját. Az új szabályozás alapján azonban ehhez már különleges személyes érintettség szükséges, sőt a panaszosoknak általában előzőleg hosszasan pereskedniük is kell. Az Alkotmánybíróság egy csapásra megszabadult a folyamatban lévő normakontroll eljárások nagy többségétől, amit a testület nem látszott ellenezni. Az alkotmányvédelemből kiszorultak mindazok a polgárok, akik nem bizonyítják valamely alapjoguk sérelmének személyes, közvetlen és tényleges elszenvedését. Egyéb, nem alapjogukkal összefüggő alkotmányértéssel, így például a hatalommegosztás vagy a jogállamiság sérelmét a polgárok nem kifogásolhatják az Alkotmánybíróság előtt. Az (21) *actio popularis* (az érintettség nélküli indítványozói jog) eltörlése, a civil társadalom indítványozási lehetőségeinek szűkítése végző soron az alkotmányvédelem hatókörét csökkentette – amit nem pótolhat és nem is ellentételez az, hogy az Alaptörvény hatálybalépése óta minden rendesbírói ítélettel szemben (22) alkotmányjogi panaszt lehet benyújtani az Alkotmánybírósághoz.

Ez az az ingoványos talaj, amin a nemzeti együttműködés alapjogi és közjogi rendszere áll. Sem elfogadása, sem stabilitása, sem pedig az érvényesíthetősége nem elégíti ki a jogállami követelményeket.

Eötvös Károly Intézet, Magyar Helsinki Bizottság,
Társaság a Szabadságjogokért:

A politikai versenyfeltételek

Az írás a Népszabadság 2014. február 22-i számában jelent meg.

A többség akarata és a kisebbség joga

Az alkotmányos demokrácia olyan közjogi-politikai berendezkedés, amelyben a fontos politikai döntések jelentős része a (23) *többségi elv* alapján születik. A választásokon a politikailag aktív állampolgárok többsége által támogatott párt vagy pártok kormányzati megbízást kapnak, és a kormánytöbbség akarata menetrendszerűen érvényesül a törvényhozás folyamatában. Ugyanakkor az alkotmányos demokrácia korlátok közé is szorítja a többségi elvet. E korlátoknak az indokai és céljai különfélék.

Itt a többségi elv azon korlátairól lesz szó, amelyeknek szerepe, hogy a többségi döntéshozás méltányos háttérfeltételeit garantálják. A többségi elv szerint hozott döntések legitimitásának szükséges (bár önmagában nem elégséges) feltétele, hogy maga a többség méltányos feltételek között keletkezzen. Az aktuális többség felhatalmazása nem egyszer és mindenkorra szól, hanem előre meghatározott időtartamra, amikor a politikai közösség ismét kinyilváníthatja véleményét, új többség alakulhat, vagy a régi kaphat újból megerősítést. A demokratikus elszámoltathatóság azon alapul, hogy a kormányzat a választók előtt felel döntéseiért, és a méltányos feltételek biztosítottak leváltásához és új kormány felhatalmazásához.

Melyek a demokratikus többségképzés méltányos háttérfeltételei? Érdemes abból kiindulni, hogy az állampolgárok jelentős része közvetett módon, az egymással versengő pártok, a kormánytöbbség és az ellenzék állandó vitáján keresztül szerzi politikai ismereteit, és így alakítja ki álláspontját. Ezért a politikai többségképződés méltányossága szempont-

jából kitüntetett szerep jut a kormánytöbbség és az ellenzék közötti versengés megfelelő feltételei biztosításának: ide tartozik a parlamenti ellenzék ellenőrző-számonkérő szerepének biztosítása, a választási verseny és a kampány szabályai, és tágabban a politikai nyilvánosság, a média közvetőlegesen kiegyensúlyozottsága.

Parlamenti ellenőrzés

Az ellenzék akkor tudja ellenőrző szerepét kielégítően ellátni, ha a parlamenti törvényalkotás folyamata áttekinthető, ha a nagy horderejű törvényjavaslatok megvitatására elég idő áll rendelkezésre, ha az ellenzéki képviselőknek lehetőségük van kritikus álláspontjukat kialakítani és a közvéleményhez eljuttatni. További, magától értetődő és ezért normális körülmények között említést sem érdemlő feltétel, hogy az ellenzéki képviselők félelem és hátrányos következmények nélkül adhassanak hangot bírálatuknak.

2010 óta jelentősen romlottak a parlamenti ellenőrzés feltételei. Az új kormánytöbbség tagjai hivatalba lépésük óta hatalmas horderejű, a közjogi rendszer lényegi elemeit alapvetően átrendező törvényjavaslatokat (24) egyéni képviselői indítványok formájában nyújtották be, megkerülve ezzel azt az (25) egyeztetési és véleményezési folyamatot, amely során a közönség és az ellenzék megismerhette és megvitathatta volna azokat. A teljesség bármiféle igénye nélkül: egyéni képviselői indítványként került az Országgyűlés elé például az országgyűlési képviselők megválasztásáról szóló törvény, az egyházakról szóló törvény, az Országgyűlésről szóló törvény, a „családok védelméről” szóló törvény, az alkotmánybírák megválasztásának szabályait a kormánytöbbség számára kedvezően megváltoztató, az Alkotmánybíróság létszámát megnövelő, illetve a hatáskörét korlátozó alkotmánymódosítások, az új médiatörvények, a magánnyugdíjrendszert felszámoló törvény és még hosszan sorolhatnánk. Ilyen körülmények között az ellenzéknek esélye sem lehetett arra, hogy bírálatát átgondoltan megfogalmazhassa és a közvéleményhez eljuttathassa.

A kormánytöbbség más módon is korlátozta a parlamenti ellenőrzést. Bevezették a (26) „kivételes sürgős eljárás” intézményét, amely szerint, ha a képviselők kétharmada kéri, egy törvényjavaslathoz a benyújtását követően három órán keresztül lehet módosító indítványokat tenni, és az Or-

szággyűlés már a következő ülésnapon szavaz a módosítókról és magáról a törvényről is. A házszabály lehetővé teszi közvetlenül a (27) zárószavazás előtt olyan módosító indítványok benyújtását, amelyek az addigi vita tárgyát képező javaslatot akár teljesen átírják. Az ilyen eljárásban elfogadott jogszabályok esetében valójában nem beszélhetünk parlamenti ellenőrzésről vagy társadalmi vitáról. A kormánytöbbség továbbá ebben a ciklusban egyszer sem engedte ellenzéki kezdeményezésű (28) vizsgálóbizottság megalakulását.

Az ellenzék parlamenti ellenőrzési lehetőségeit súlyosan korlátozó fejleményektől nem függetlenül az ellenzéki képviselők egyre gyakrabban fordultak nem szokványos módszerekhez, rendszeressé vált az ellenzéki képviselők részéről a figyelemfelkeltő molinók, táblák, ruházat, sziréna használata. A válasz sem késlekedett sokáig. Az országgyűlési törvény széles körben lehetőséget teremt az Országgyűlés nem ritkán durva és becsmérő hangon megszólaló elnöke számára, hogy az általa sértőnek, az Országgyűlés tekintélyét aláásónak ítélt megnyilatkozásokat – a kormánytöbbség jóváhagyásával – (29) súlyos pénzbeli büntetéssel sújtja, illetve a képviselőket a parlament üléséről kizárja. A házelnöki szigor a parlamenti ellenőrzés további korlátozását jelenti. Ráadásul e szigor önkényes is, mert például a képviselőtársát női mivoltában megalázó államtitkári felszólalás nem kapott büntetést, a szigor (30) csak az ellenzéknek szól. Nincs tudomásunk olyan esetről, amikor az új törvény adta hatalmával a házelnök kormánypárti képviselőre sújtott volna le.

Az itt rajzolt kép nem lenne teljes, ha nem szólnánk arról, hogy a kormány parlamenti elszámoltatásának egyik hagyományos formájában, az interpellációk és kérdések gyakorlatában nem történt változás. Sőt, első miniszterelnöki ciklusával szemben, amikor kihívóan távolmaradt az ellenzék kérdéseitől, a jelenlegi ciklusban a kormányfő rendszeresebben válaszolt az ellenzék azonnali kérdéseire.

Politikai verseny

A politikai többségképződés méltányossági feltételei közül talán a legfontosabbak a választási versengés intézményi keretei, köztük a képviselőválasztás és a választási kampány szabályai. Ezek a keretek 2010-et követően lényegi (31) változáson mentek át.

A szabályokat természetesen a magyar politikai viszonyok többé-kevésbé tartós adottságaival együtt, azok fényében érdemes számba venni. Ebben az összefüggésrendszerben az új választási rendszert súlyos méltányossági hiányok jellemzik. A választási rendszer (32) egyfordulósá alakítása és az egyéni választókerületi elem súlyának további növelése olyan önkényes, ad hoc változtatás, amelynek egyetlen életszerű magyarázata, hogy a pillanatnyi helyzetben a kormánytöbbségnek kedvez: a belül is megosztott baloldali ellenzék egy olyan fázisban kényszeríti koraszűlött választási együttműködésre, amikor azok politikai érdekeit az önálló politizálás segítené. Így bármelyikük politikai terhére a többi is viseli. Az ellenfél megosztottságáról természetesen nem a kormánytöbbség tehet, de a rendelkezésére álló eszközökkel mindent megtesz azért, hogy a megosztottság fennmaradjon és elmérgesedjen. Súlyosan sérti a méltányosság követelményét az egyéni (33) választókerületek határainak – természetesen egyoldalú, az ellenzékkel való egyeztetést mellőző – meghúzása. Az új választókerületek méretükre és határaikra nézve egyaránt tendenciaszerűen a kormánytöbbségnek kedveznek. A hagyományosan jobboldalra szavazó régiók kerületei általában alacsonyabb lakosságszámúak, ezért nagyobb súlyt adnak egy-egy szavazatnak, mint a hagyományosan baloldali körzetek.

A választási rendszert torzítja a (34) határon túli, magyarországi letelepedés nélkül állampolgárságot szerzett magyarok listás választójoga is. Ezek az új szavazók nem címzettjei és kötelezettjei Magyarország törvényeinek és ezért eleve problematikus a magyarországi választójoguk, választási részvételük más vonatkozásban is aláássa a méltányos többségképződés feltételeit. Túlnyomó többségük nem a magyarországi nyilvánosság fogyasztója és címzettje, mindennapi tapasztalataik és személyes kapcsolataik, valamint társadalmi érintkezéseik nem a magyarországi társadalmi folyamatokba ágyazódnak, értesüléseik az itteni eseményekről áttételesebbek és (érthetően) szelektívebbek, véleményalkotásuk sajátos élethelyzetüknek megfelelően az események egy jóval kisebb, jellegzetes szeletére reflektál. Ezért szavazójoguk torzítja a demokratikus elszámoltathatóságot.

Az új kampányszabályok a hirdetési piac szerkezeti sajátosságaival együtt sértik meg a méltányos verseny követelményét. A legfontosabb változások közé tartozik, hogy a kereskedelmi tévékben és rádiókban (35) fizetett politikai hirdetés nem szerepelhet, de mivel az üzleti alapon működő csatornák nem mondanak le önként az értékes reklámidőről, ezért gya-

korlatilag nem lesz kampány a messze legtöbb embert elérő csatornákon. Az állami tévékben lesznek ugyan politikai hirdetések, de a sajtóbeszámolók szerint ezek nagy része a kevesek által nézett m2-n és Duna TV-n fut majd, ráadásul félórás blokkokban, tehát várhatóan a kevés néző is elkapcsol majd. A köztéri hirdetési piac (amelynek 2006-ban és 2010-ben is a kereskedelmi tévék mellett a legnagyobb szelet jutott a politikai reklámpiacból) szintén korlátozott. A közutak mellett és a városi hirdetőfelületek jó részén – villanyoszlopokon stb. – (36) nem lehet majd hirdetni.

Ezek a korlátozások távolról sem egyforma mértékben szűkítik a kormánytöbbség és az ellenzék kampányolási lehetőségeit, de nem csak azért, mert az alternatívát mindig nehezebb felépíteni és megmutatni, mint az amúgy is mindenütt jelenlévő kormányzatot. A kormányzati (37) „tájékoztató kampányokra” ugyanis, amelyek a sikerpropaganda leplezetlen eszközei, nem vonatkoznak a kereskedelmi tévés és rádiós tilalmak, de még a közutak melletti köztéri hirdetési korlátozás sem. Tehát a kormánytöbbség egyrészt korlátok nélkül használ állami pénzt a kampányára, másfelől olyan felületeken is megjelenik, amelyekről az ellenzék ki van tiltva, és ezek történetesen éppen a legtöbb választót elérő felületek. A Fidesz és a kormány propagandája szavakban is megkülönböztethetetlené vált (lásd: (38) „Magyarország jobban teljesít”). Ehhez hozzá kell tennünk, hogy a megmaradó köztéri hirdetési felületek jelentős hányada a Fidesz gazdasági hátszágához tartozó cégek tulajdonában van.

Az egyoldalú versenytorzítás lehetőségeinek ezzel nincs vége. A különböző hirdetési felületek szabályozásában olyan önkényességek bukkannak fel, amelyeknek az egyetlen életszerű magyarázata ismét csak a kormánytöbbség előnyhöz juttatása. Például, a jogszabályok előírják a nyomtatott sajtó és az online média részére, hogy csak előre meghirdetett listaaron, mindenki számára azonos feltétellel közzölhetnek hirdetést. Ez helyes szabály, csakhogy ugyanez nem vonatkozik a sokkal több embert elérő köztéri hirdetésekre, ami – a köztéri hirdetési piac szereplőinek pártkötődései ismeretében – előrevetíti annak lehetőségét, hogy az ellenzéki pártok, ha egyáltalán, itt csak jóval drágábban hirdethetnek majd, mint a kormánypárt.

Az általánosan bevett nemzetközi normák a többpárti választásokkal kapcsolatban két alapvető elvárást fogalmaznak meg: a választásoknak szabadnak és tisztességesnek (méltányosnak) kell lenniük. A választások szabadsága akkor sérül, ha pártokat vagy jelölteket betiltanak, súlyos ad-

minisztratív akadályokat gördítenek indulásuk elé, vagy ha bizonyos vélemények elhangzását tiltják. A méltányosság akkor nem érvényesül, ha – noha bárki szabadon indulhat a választáson ésszerűen alacsony adminisztratív terhek mellett – a verseny szabályai érdemben, súlyosan torzítják az erőviszonyokat, a kormányváltás lehetőségét. A fentiek tükrében jóhiszeműen, megalapozottan lehet amellet érvelni, hogy Magyarországon a 2014-es választás szabad, de nem tisztességes.

Médiakörnyezet

A kampányhirdetésekből a pártok közvetlenül szólítják meg a választókat. Ám a kampány pusztán a választói akaratképzés utolsó szakasza, amely bár a leglátványosabb, nem biztos, hogy a legfontosabb is egyben. Kampányidőszakon kívül a választók elsősorban többsége nem közvetlenül, hanem a média közvetítésével és értelmezésében értesül a politika eseményeiről. A média viszont nem teljesen semleges közvetítő, hanem értelmezi, elemzi és válogatja az eseményeket. Ezért a médiakörnyezet egészének pártos megoszlása lényeges a politikai többségképződés méltányossága szempontjából.

Ami a média jogi környezetét illeti, a médiafelügyelet 2010 óta (39) egyoldalú kormánypárti kontroll alatt áll, és ellenőrzési-beavatkozási lehetőségei is megerősödtek. Az állami médiából a ciklus kezdete óta több hullámban ezernél több műsorkészítőt bocsátottak el, a vezető helyekre pedig legtöbbször a kormánypárthoz nyíltan lojális személyek kerültek. A szabályozási környezet változása érezhető hatással volt a médiapiac magántulajdonban lévő szereplőire is.

A tévé hírműsorai érik el a legtöbb embert: egy 2013-as felmérés szerint a felnőtt lakosság 80%-a nézi időnként vagy rendszeresen a kereskedelmi tévék híradóját, és a lakosság bő fele időnként nézi az állami tévé hírműsorait. A kereskedelmi tévékről más felmérésekből tudható, hogy a lehetőségek határáig depolitizálják híreiket.⁶ Az állami tévék hírei, valamint a lakosság harmada által időnként hallgatott Kossuth rádiós hírek jó ideje a kormánypropaganda leplezetlen eszközei. A kormánnyal szemben kritikus televízió csatorna, az ATV legnézettebb politikai műsorát, az

⁶ A megállapítás természetesen a Simicska - Orbán háború előtt íródott.

Egyenes Beszédet a lakosság mintegy 20%-a nézi időnként. A vételkörzetének jelentős részét elvesztett, a baloldali ellenzékhez kötődő Klubrádiót a teljes felnőtt lakosság 5%-a hallgatja időnként vagy rendszeresen, és ők bizonyára az erősen elkötelezett szavazók közül kerülnek ki; a nem elkötelezett választók elérésére nincs esélye.

Ma az állam által kevésbé befolyásolható online sajtóról mondható el, hogy változatos és a kormányzattól független fórumokat biztosít a hírfogyasztóknak. Azonban a felnőtt lakoságnak csak húsz-huszonöt százaléka olvassa időnként vagy rendszeresen valamelyik online hírportált, és ők többségükben a politikailag tájékozottabb és aktívabb csoportból kerülnek ki, tehát a kevésbé motivált szavazók véleményére ez a csatorna kevesebb hatással van.

A nyomtatott közéleti sajtó helyzetéről nagyjából hasonlókat mondhatók el: a legtöbbet olvasott megyei lapok inkább depolitizáltak, az ingyenesek (Metropol, Helyi Téma) a kormánypártokat népszerűsítik. Az országos politikai napi- és hetilapok továbbra is változatosság, de csupán a felnőtt lakosság néhány százaléka olvassa őket, és ezek a világnézetileg erősebben elkötelezettek köréből kerülnek ki.

Mindent egybevetve megállapítható, hogy a legtöbb embert elérő hírforrások vagy depolitizáltak, ezért az alapos tájékozódásra alkalmatlanok, vagy pedig közvetve vagy közvetlenül kormánypárti befolyás alatt állnak. A médiakörnyezet tehát szintén súlyos torzulást mutat.

A kormánytöbbség és az ellenzék versengését meghatározó színterek mindegyikén – az Országgyűlésben, a választási és kampányszabályokban, és a tágabb médiakörnyezetben – a kormányoldal döntő erőfölényét rögzítik a szabályok és a tulajdonosi viszonyok. Mindezeket figyelembe véve kétségszerűen vonható, hogy fennállnának az elsámoltatható demokratikus döntéshozás, a méltányos politikai verseny feltételei. Ezzel pedig a többségi döntéshozás legitimitása is megkérdőjeleződik.

Eötvös Károly Intézet, Magyar Helsinki Bizottság,
Társaság a Szabadságjogokért:

Féknym: a hatalommegosztás maradéka

Az írás a Népszabadság 2014. március 14-i számában jelent meg.

Korlátozott hatalom – korlátlan kétharmad

Jogállamban nem lehet korlátlan hatalom. Minden közhatalom-gyakorlást alkotmányos intézményeknek kell ellenőrizniük, ellensúlyozniuk – ez a hatalommegosztás alapelveinek lényege. A kormányzati hatalmat, amelyet a parlamentáris rendszerekben a parlament többsége a kormánnyal politikai egységben gyakorol, mindenekelőtt a független bíróságok ellenpontozzák. De a bíróságok és az Alkotmánybíróság mellett, a magyar alkotmányos intézményrendszer hagyományai alapján, számos további független intézményt sorolhatunk fel az ombudsmanoktól az Állami Számvevőszéken át a Nemzeti Bankig, amelyek jelentős szerepet töltek be az ellensúlyok rendszerében. A független intézmények és függetlenségük, bár nem egészen egyformán és azonos megfontolások miatt, de egyaránt fontosak.

Rendesen alkotmányi és törvényi rendelkezések rendszerének kellene a független intézményeket megóvni, működésük, tagjaik, szervezetük és finanszírozásuk önállóságát biztosítani. Ezek az intézményes jogi garanciák sokféleképpen lehetnek, működtetésükre különböző megoldások és kombinációk is választhatók. Magyarországon a 2010 - 2014-es parlamenti ciklus jogalkotása azonban nem pusztán változtatott a hatalommegosztás garanciarendszerén, hanem inkább lerontotta. Alig palástolt céljai az alkotmányosságot figyelmen kívül hagyó egyszerű hatalmi célkitűzések, technikái pedig szinte a gyerekeség átlátszóak, és könnyen összefoglalhatók. [Íme: (40) Emelj létszámot! (Alkotmánybíróság) (41) Rombold a hagyományt! (Alkotmány-

bíróság és határozatai) Trükközz az átszervezéssel! (ombudsman) Független intézményből faragj sóhivalt! (Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság) Vedd el a független szerv költségvetését! (Költségvetési Tanács) Határozz meg akár önellentmondóan észszerűtlen életkori szabályokat! (42) Alkotmánybíróság, bíróságok, Nemzeti Emlékezet Bizottsága) Hozz létre soha nem látott hatalmi koncentrációt, intézményrendszert, és szabad azt egyetlen személyre! (43) média és hírközlési szervezetrendszer]. A korlátaiktól megszabadított hatalomgyakorlás, különösen amíg nincs ellenpróba, nem csak gyorsabbnak, de hatékonyabbnak is tűnhet – azonban az alkotmányosság lényege éppen az, hogy az emberek jogainak önkényes korlátozását nem fogadjuk el a hatékonyabbnak vélt politikai döntések áraként.

Mi teremtett lehetőséget a kormányzatnak arra, hogy a hatalomgyakorlás korlátaival ennyire meggyengítse? Az 1989-90-ben kialakított alkotmányos rendszerben sajnos a hatalommegosztás és az alkotmányosság végső garanciájává a kétharmados szavazatarány vált: (44) formálisan a független intézményekről szóló törvények megalkotása, a független alkotmányos méltóságok megválasztása mellett az alkotmányozáshoz is csak ennyire volt szükség. (45) Valójában a kétharmad persze nem matematikai kérdés, hanem alkotmányos követelmény kifejeződését jelenti: a legalapvetőbb politikai döntések meghozatalába a mindenkor ellenzék be kell vonni! A magyar alkotmányos rendszer Achilles-sarkának bizonyult az, hogy a jelenlegi kormánytöbbség kivétel nélkül egyedül hozta meg és értelmezte az alkotmányossággal összeegyeztethetetlen döntéseit. 2010-től az alkotmányos hatalomkorlátozást a kormánytöbbség hiányzó alkotmányos elkötelezettsége miatt a jog már nem garantálhatta, ezzel meggyengült a jog közvetítette értékek világa. A pillanatnyi politikai természetű előnyökért alapértékeket feláldozó kormányzati döntéshozatalt az elmúlt négy évben nem az alkotmányosság értékei, hanem legfeljebb és részlegesen a (46) nemzetközi kritikák nehezítették.

Kicsinyes ravaszkodások: a hatalommegosztás leépítésének praktikái

2010 nyarán az (47) alkotmánybírák jelölési szabályainak átalakítása már világosan megmutatta a kormányzati szándékokat: a kétharmados többség önmaga jelölheti és választhatja meg annak a testületnek a tag-

jait, amely egyedül jogosult felülvizsgálni a törvényalkotás alkotmányosságát. Ezt követően a kormánytöbbség valóságos arzenálját mutatta be annak, milyen praktikákkal formálható át a hatalommegosztás „nemzeti együttműködéssé”.

A függetlenséget csökkentő intézményi átalakítások nem annyira önmagukban, inkább rendszerként értelmezhetőek, hiszen egyenként nézve ugyan fájoan csökkentették a hatalomgyakorlás differenciáltságát, de míg ezeket egyenként a működő hatalommegosztásos szisztéma talán elviselte volna, együtt már nem.

Megszüntették az általános és szakosított biztosok (48) ombudsman-rendszerét, aminek következtében a kisebbségek és a jövő generációk biztosait lefokozták a főombudsmannak (49) alárendelt helyettesekké. Az adatvédelmi biztos hivatalát pedig, megsértve az Európai Unió jogát, meg is szüntették, ami (50) kötelezettségszegési eljárást eredményezett. Szomorú, hogy ebben az alkotmányos átalakításban a kormányoldal éppen a két korábbi általános ombudsman véleményére is hivatkozhatott, akik hivatalviselésük alatt – nagyon helytelenül – maguk igényelték, hogy iránnyitási jogot szerezzenek a különbiztosok felett. Ezzel, személyes érdekből hozzájárultak a hazai alkotmányosság egyik sajátos vívmányának erodálásához. Az egyébként szükségtelen változtatás csakis a kormányzatnak használt, hiszen az arctalanná tett szakbiztosok a jogvédelemért önállóan immár semmit nem tehetnek. Megszűnt a biztosok önállósága és autonómia versenye, a politikai alávetettségért sem kell már négyükkel külön-külön, elég egyetlen ombudsmannal megküzdeni.

Növeli a kormányzat befolyását, hogy az Alkotmánybíróság elnökét már nem a bírák, hanem a parlament választja. A szervezeti autonómia ilyen csökkentése finom fegyverkezési eszköz.

Az ombudsman-intézmény átszervezése és az új alkotmánybírósági elnökválasztási eljárás már személycserét eredményezett, noha közvetlen célja talán még nem ez volt. Ám a szervezeti átalakítások egyik értelmét kétségkívül éppen a személyi változtatásokban kell keresnünk. Ennek jegyében az Alkotmánybíróság létszámát tizenegyről tizenöt főre növelték. E döntésnek az ad értelmet, hogy ennek nyomán a kormánytöbbség új, politikai szempontok alapján jelölt alkotmánybírákat választhatott. Ez lehetővé tette, hogy a testületben a többséget már a mostani (51) kormánytöbbség által választottak adják.

Ahol pedig a kormányzatnak a hivatalukból elmozdíthatatlan személyek lecserélésére volt igénye, erre rendre intézmény-átszervezésekkel igyekeztek ürügyet szolgáltatni. A főbírói poszt és a bírósági igazgatási vezető tisztségének szétválasztására hivatkoztak (52) Baka András legfelsőbb bírósági elnök nemzetközi összehasonlításban is példátlan menesztésekor. Hasonlóan átlátszó magyarázat kísérte (53) Jóri András lecserelését, amit az adatvédelmi szervezet átalakításával indokoltak. A politikai önkényt jól mutatja, hogy ahol a személyi változásokra nem volt politikai szándék, ott a jelentős intézményi átalakítások ellenére is hivatalban maradhatott az, aki korábban megválasztottak, így (54) Szabó Máté ombudsman is.

A (55) Költségvetési Tanács kivéztetésekor a kormánytöbbség először a finanszírozás eszközához nyúlt: 2011-re a tanács költségvetési forrásait egyszerűen megvonták, szakértő stábját elbocsátották – majd ezt követte a tanács összetételének átalakítása.

Nem egyedi eset volt, hogy a kormánytöbbség egyszerűen átlépett a független tisztségviselők elmozdíthatóságának tilalmán. A függetlenség nélkülözhetetlen biztosítéka, hogy ezek a tisztségviselők kizárólag törvényben rögzített, alkalmatlanságot vagy méltatlanságot megjelenítő okból távolíthatók el. A kormánytöbbség azonban igyekezett megspórolni magának azt, hogy hosszabb időn keresztül politikailag nem lekötelezett viszonyban álló személyek kontrollját kelljen túrníe. A Legfelsőbb Bíróság elnökét három évvel mandátumának lejárta előtt menesztették, és ugyancsak kényszernyugdíjazással akartak megszabadulni a tapasztaltabb, vezetői pozícióban lévő bíraktól. Szomorú tény, hogy az Alkotmánybíróság, bár alaptörvény-ellenesnek minősítette a (56) kényszernyugdíjazást, érdemi védelmet már nem óhajtott nyújtani a nyugdíjazott bíráknak. Ugyanígy – átszervezésekkel, törvénybe bújtatott egyedi döntésekkel – kurtították meg az adatvédelmi biztos, az (57) Országos Választási Bizottság és a Költségvetési Tanács tagjainak megbízatási idejét is.

A kormánytöbbség nem fordított sok figyelmet arra, hogy a személycserék nyomán hivatalba lépő új szereplők függetlenségének legalább a látszatát biztosítsa. Jogszabályt ugyan nem, de az alkotmányos kultúra minimumát sértette, hogy az Országos Bírósági Hivatal elnökévé egy (58) kormánypárti politikus házastársát választották. Alkotmánybírónak választottak továbbá több volt, vagy akár éppen a választás pillanatában is (59) aktív kormánypárti politikust is.

Féktelen habzás: fellépés a független bíraskodással szemben

A kormányzati hatalom legfontosabb és legerősebb ellensúlya a bíraskodás. Az alkotmányosság alappillére a bírói függetlenség, aminek biztosítékai közül kiemelkedik a bírói megbízatás elnyerésének módja éppúgy, mint a tisztségből való elmozdíthatatlanság. A bíraskodás lényege, hogy a jogvitákat kötelező erővel véglegesen eldönti, és ezt más, még a törvényhozó hatalom sem bírálhatja felül. Az, ami az elmúlt közel négy évben a bíróságokkal és az Alkotmánybírósággal történt, több száz éves alapelveket sértett meg.

Testületi jellegénél fogva az Alkotmánybíróság megszállásához több időre és lépésre volt szükség, mint az egyszemélyes intézmények feletti ellenőrzés megszerzéséhez. Jelenlegi összetétele szerint a tagok többsége kormánypárti kiválasztottként került a testületbe, de a kétharmados többség korábban több fegyelmező intézkedéssel tette egyértelművé, hogy az igazi hatalom kinek a kezében van. Elemzésünk első részében már számba vettük az Alkotmánybíróság (60) adó- és költségvetési kérdésekre vonatkozó hatáskörének megcsonkítását, az alkotmánybírósági határozatok hatályon kívül helyezését, a testület gyakorlatát felülíró alkotmány- és alaptörvény-módosításokat.

A rendes bíróságok esetében a kormányzat előbb a főbíró, majd a kényszerűen nyugdíjazott bírák esetében vette semmibe az elmozdíthatatlanság követelményét: azelőtt menesztette őket, mielőtt lejárt volna mandátumuk. Az intézményi-hatásköri keretek átalakítása és a személyek lecserélése után a konkrét esetekben hozott döntések sem számítottak tabunak. Az egyedi ügyekben megfogalmazott politikai elvárások (61) MAL Zrt., (62) Cozma, (63) Ároktő, (64) Rezesova, (65) devizahitelek) még e folyamaton belül is elfajulásnak minősülnek. Mindezt szinte betetőzte a 2011-es (66) semmisségi törvény, amely semmisnek minősítette a 2006. őszi tömegosztatások (hivatalos személy elleni erőszak, rongálás, garázdaság) ügyében keletkezett ítéleteket, amennyiben ezek kizárólag rendőri jelentésen, illetve rendőri tanúvallomáson alapultak. 2013 őszén az Alkotmánybíróság – már legújabb összetételében – ezeket a törvényi szabályokat Magyarország (67) Alaptörvényével összhangban állónak minősítette.

Fejre állt világ: a kormányzat választottjainak bebetonozása

A hatalommegosztásos intézményrendszer 2014-re Magyarországon a feje tetejére állt: nem a kormányzatot ellenőrzik független intézmények, hanem a fékező és ellensúlyzó alkotmányos szervek kerültek kormányzati kontroll alá. A kétharmados kormánytöbbség szinte mindenkit a saját jelöltjére cserélt: a köztársasági elnököt, az Alkotmánybíróság tagjainak többségét, a Kúria és az Országos Bírósági Hivatal elnökét, a legfőbb ügyészt, az alapvető jogok biztosát és helyetteseit, az Állami Számvevőszék elnökét. Kizárólag az egyik kormánypárt jelöltjeiből áll a Médiatevánács is. Miniszterelnöki jelölés alapján a kétharmados többség által választott államfő nevezte ki a Magyar Nemzeti Bank és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökét. A Velencei Bizottságra tekintettel, egyetlen kivétalként Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke maradhatott ideiglenesen a helyén, alóla viszont többé-kevésbé az Alkotmánybíróságot szervezték ki.

A parlamenti választások eredményétől függetlenül kell azzal számolni, hogy a kormányzás mozgásterét több cikluson át a NER által kijelölt személyek határozzák meg. Ezt garantálják a korábbiakhoz képest megemelt megbízatási idők: a Kúria és az Országos Bírósági Hivatal elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az adatvédelmi hatóság vezetője és a Médiatevánács elnöke és tagjai is kilenc éves mandátummal rendelkeznek, az alkotmánybírák hivatali ideje pedig tizenkét évre emelkedett. Sőt, a hivatalban lévő alkotmánybírák esetében eltörölték a (68) hetven éves életkori határt is, így az alkotmánybírák akkor is kitölthetik tizenkét éves mandátumukat, ha időközben betöltik hetvenedik életévüket.

Morális dilemmák

A rendszer legfontosabb belső dilemmája a megszűnő autonómiához való viszony, illetve az autonómia kísértése. Nem utolsó sorban a nemzetközi környezetnek is köszönhetően, a nemzeti együttműködés rendszerében a hatalommegosztás kulisszái jórészt megmaradtak. A személyi reprezentációk eszköztára egyelőre véges. Ez pedig az egységes hatalomgyakorlás

szempontjából kockázatos helyzet, mert, amint az sejthető volt, az autonómia kísértése is erős. Erről adott példát ombudsmankodásának utolsó szakaszában Szabó Máté, vagy Stumpf István alkotmánybíró, amikor néhány fontos ügyben az alkotmányos elvek mellett szállt síkra. A hivatalukban meghagyott, az alkotmányossághoz hű alkotmánybíróknak ugyanakkor azzal kellett szembenézniük, hogy a lemondás gesztusa vajon nem ért volna-e többet, mint korlátozott eredményekkel járó és nem is következetes utóvédharcuk.

Az alkotmányosság hívei számára eldöntendő, hogyan viszonyuljanak az elfogadhatatlan intézményrendszerhez. Vajon, ha igénybe veszik, ezzel nem legitimálják-e a rendszert? Az elutasítás morális megalapozottsága látszólag aligha szorul indoklásra. Fontos morális érvek szólnak az intézményrendszer kritikus használata mellett is. A demokratikus ellenzék (és az ŐsFidesz) annak a fikciónak a valóságát követte, hogy „Vannak emberi jogaink!”. Ez helyes magatartásnak bizonyult. Aligha vitatható, hogyha a Harmadik Köztársaság és a pártállam viszonyait összehasonlítjuk, a mai jogosultságok, sőt maguk a részlegesen megbénított intézmények is valóságosabbak, mint a jogállami forradalom előttiek. Érdemes azért különbségeket tenni. Jó okunk lehet például a médiahatóságot annak tekinteni ami: levegőnek. De célszerű alapvetően másként viszonyulni a ma még függetlennek mondható bíróságokhoz és a jogvédelem többi alapintézményéhez. Indokolt olyan impulzusokat adni a rendszernek, amelyek a hatalom megosztására és a jogosultságokra való igényeket fogalmaznak meg. Ha nem így teszünk, valószínűleg magunk mondunk le a jogainkról.

Eötvös Károly Intézet, Magyar Helsinki Bizottság,

Társaság a Szabadságjogokért:

Ecsetvonások egy rossz festményen

Az alapvető jogok

Az írás a Népszabadság 2014. március 21-i számában jelent meg.

Az alkotmányosság követelményei mind ugyanazt a célt szolgálják: minden közhatalmat gyakorló szerv tartsa tiszteletben minden ember szabadságát és méltóságát. Nyíltan még itthon sem kérdőjeleződött meg az az eszme, hogy a magyar állam is – amíg alkotmányos jogállamnak akarja magát láttatni – köteles alkotmányában elismerni és védelmet biztosítani az egyén olyan jogainak, amelyek emberként, illetve a politikai közösség tagjaként őt megilletik. Azonban az az ugyancsak elengedhetetlen tartalmi követelmény, hogy az emberi jogok a személy jó életéről vallott felfogásától, érdemességétől, hatalmi helyzetétől, hasznosságától vagy kötelességeinek teljesítésétől, azaz a közösségben elfoglalt helyétől teljesen függetlenül járnak, már valami torz kollektívizmus jegyében kétségesé vált. A jogok feltétel nélküli elismerése ma már a deklarációk szintjén is hibádzik. Tehát éppen ott siklik nálunk félre az emberi jogok tisztelete, ahol a szekuláris humanista és a kereszténységen alapuló, az evangéliumra alapított emberfogalom találkozhat.

Elveszett illúziók: emberi jogok feltételekkel

Az alapjogokat az alapjogvédelmi intézményrendszer deficitese működése illuzórikussá teheti. 2014-ben Magyarországon azonban ennél súlyosabb a gond. A felszínen még az (69) Alaptörvény szövege is abból indul ki, hogy az alapvető jogok minden ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen jussa, melyeket az állam „csupán” elismer, de nem adományoz, ami-

kor alkotmányba foglalja azok katalógusát. Az államnak ezeket a jogokat feltétlenül tiszteletben kell tartania; amikor pedig különböző szabályokat alkot, bármely ember alapjogát csak abban az esetben és olyan mértékben korlátozhatja, amennyiben azt valaki más alapjogának vagy más legitim alkotmányos értéknek az érvényesítése kényszerítően szükségessé teszi.

Ez az eszme azonban az Alaptörvényben ma már csak fedőréteggént, átlátszó mázként van jelen. Hiszen olyan rendelkezéseket is az Alaptörvénybe foglaltak, amelyek nem egyeztethetők össze az alapjogok általános felfogásával. Többet egyenesen azzal a szándékkal tettek az Alaptörvénybe, hogy felülírják az embert ember volta alapján megillető, az Alkotmánybíróság gyakorlatában élő jogot. És ez a szegyenlista, amelyről korábban ugyancsak beszéltünk, nem rövid. Mindez a köztársasági Alkotmány 2010-es módosításig vezethető vissza, amikor a parlament az Alkotmány szövegébe is beleírta, hogy az állam az emberek már megszerzett tulajdonát – az állami végkielégítésekre kiszabott (70) kilencvennyolc százalékos különadó formájában – visszaható hatállyal is elveheti. Az Alaptörvény modernnek kikiáltott alapjogi katalógusából kimaradt a halálbüntetés általános tilalma, azt ellenben beleírták, hogy alkotmányos (71) a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés. A parlament politikai döntése lett annak megítélése, melyik vallási közösség működhet bevett (72) egyházként, az e státuszhoz kapcsolódó sajátos jogosultságokkal. Ha pedig ki kellene választanunk azt az alaptörvényi rendelkezést, amelyik az emberi jogok eszméjét arcátlan nyíltsággal veszi semmibe, az minden bizonnyal az a szabály, amit azért alkottak, hogy a jobb módúaknak autójukból kinézve vagy az utcán járva még csak látniuk se kelljen, hogy vannak olyan elesett, kiszolgáltatott emberek, akik az utcán kényszerülnek élni: az Alaptörvényben tették (73) büntethetővé a hajléktalanságot.

A kormányzat általános természete szerint ellenérdekelt az alapjogok érvényesülésében, amelyek a szabadság és a méltóság védelmében szabnak határt a politikai célok által vezérelt közhatalom-gyakorlásnak. Azok a szabályok, amelyek az Alaptörvény szövegébe foglalva ütnek rést az emberi jogok feltétel nélküli elismerésén, különösen veszélyesek. Ezek az emberi jogok fundamentumát kérdőjelezi meg, azt a legfőbb jogi mércét relativizálják, amelyhez az Alkotmánybíróság és más jogvédő szervek hozzá mérhetik a kormányzat tevékenységét, intézkedéseit. Ha maga a mérce sem áll, hogyan várhatnánk el, hogy a közhatalmi cselekvés jogi kontrollja biztosítsa az emberi jogok érvényesülését? Ha az állam leg-

főbb jogi dokumentuma maga ismer kivételeket az emberi jogok tiszteletben tartása alól, a jogvédelmet kereső polgár sem hivatkozhat már arra, hogy a kormányzatnak az őt emberként megillető jogokat feltétlenül tiszteletben kell tartania.

Boldogok az erkölcsösek: egy preferált életforma

Az Alaptörvény azt is világossá teszi, hogy az alkotmányozó „fejében” élt valamilyen, a valláserkölcsei elvárásokra helytelenül hivatkozó, külsőségekben is megnyilvánuló életfelfogás, valamiféle preferált életforma. Az Alaptörvény hitet, világnézetet hirdet.

Az egyén szabadságát a magyar Alaptörvény szerint a közösségben kell kiteljesíteni. Az Alaptörvény elismeri, hogy mindenki maga választhatja meg foglalkozását, a munkát, azt a vállalkozási tevékenységet, amiben megvalósíthatja önmagát, és amivel biztosítja maga és családja boldogulásának anyagi alapjait. De azt is hozzáteszi, hogy a munkavégzéssel mindenkinek a közösség gyarapodásához kell hozzájárulnia. Innen pedig már csak egy lépés – aminek már alkotmánybírói határozatszegekben is megtaláljuk nyomait –, hogy a közösség érdekei(!) határt szabnak az egyéni szabadságnak.

A független, egyedülálló életmódnál az államnak értékesebb a család. De nem akármilyen, mert az állam abba is beleszól, milyen legyen az a (74) család, amely jogi elismerésre és védelemre számíthat. Ezt nem érdemli ki az emberek érzelmi és gazdasági életközösségének valamennyi formája, kizárólag az, amelyik házasságon, méghozzá férfi és nő közötti házasságon, illetve szülő-gyermek viszonyon alapul. Az ellenkező nemű élettársak sem érezhetik azt, hogy az állam hasonlóan becsüli őket, mint a házastársakat, de az elhunyt gyermekeik gyermekeit nevelő nagyszülők sem élhetnek unokáikkal családban Magyarországon. Az állam az Alaptörvényben írja elő azt is, hogy egy erkölcsös családban a gyermekeknek felnőtt korukban is (75) gondoskodniuk kell rászoruló szüleikről – kivételt nem ismerő szabályként akkor is, ha a szülők egész életükben elhanyagolták a gyermeknevelést. Sőt, a szöveg arra is utal, hogy az Alaptörvény szerinti család szeretetben és hűségben él. Természetesen a (76) szeretet és a hűség a mi szemünkben is a fontos erények közé tartoznak. Ám nem ez a kérdés, hanem az, hogy milyen az a szeretet és milyen az

a hűség, amibe az Alaptörvény beleszól, illetve erősebb megfogalmazásban, amit az állam kíván szavatolni.

Az alkotmányozók az Alapörvény betűje szerint (77) őszintétlenül vallják, hogy kötelességük az elesettek és a szegények megsegítése. Valójában a szegény és kiszolgáltatott embertársak iránti szolidaritást semmibe vették, amikor alaptörvényi alapot teremtettek az „életvitelszerű” közterületen tartózkodás jogi szankcionálására. A szociális támogatások igénybe vételének természetesen lehetnek feltételei, de az állam nem válogathat aszerint, kit ítélt érdemesnek az emberhez méltó élethez szükséges minimális ellátásra. Ez is az emberi méltóságot sérti, mint ahogyan az is, ha (78) megalázó feltételekhez kötik a szociális támogatást. Legyen ez a közmunka feltétele és körülményei, vagy a (79) szociális temetéshez elvárt olyan megalázó személyes közreműködés, mint az elhunyt hozzátartozó holttestének megmosdatása, öltöztetése, sírjának megásása.

Akik a megkívánt értékek szerint élnek, számíthatnak az Alaptörvény védelmére. A NER pedig a kötelező hit- és erkölcstanoktatással arról ugyancsak gondoskodni akar, hogy egyre többen legyenek az alkalmazkodók: intézkedései, ha talán kevesebbeknél is érik el, hogy azonosuljanak a külső követelményekkel, a hivatalos erkölcsi értékvilággal, de ahhoz bizonyosan sokaknál elvezetnek, hogy alkalmazkodjanak. E világképhez illeszkedik az, hogy a (80) tanszabadság nem általában, hanem a „törvények keretei között” érvényesül, és hogy a (81) Magyar Művészeti Akadémia az Alaptörvény intézménye lett.

Védtelenül

Ami az alapjogok védelmét illeti, azok érvényesülésének biztosítására az alkotmányos demokráciák összetett intézményrendszert működtetnek. Többféle bíróság és alkotmánybíróság, ombudsmanok és független hatóságok gondoskodnak szerte a világon arról, hogy megelőzzék és orvosolják az alapjogok megsértését. Az alapjogok jogi értelemben csak akkor tekinthetők valóban létező jogosultságoknak, ha alapjogsérelem esetén hatékony jogvédelmi, jogérvényesítési eljárások vehetők igénybe. Míg az Alaptörvény szövege szerint az említett intézmények, illetve az általuk nyújtott alapjogvédelmi mechanizmusok Magyarországon is működnek, a jogállásukról és hatásköreikről szóló szabályok és azok alkalmazása-

nak gyakorlata már azt mutatja, hogy az állam nem garantálja az alapjogok érvényesülését ugyanazon a színvonalon, mint a köztársasági Alkotmány idején. Természetesen önmagában nem elfogadhatatlan, ha alakítanak egy-egy alkotmányos intézmény működésének szabályain, ha meg kell emelni egy testület, például az (82) Alkotmánybíróság létszámát vagy a (83) bírák megbízatási idejét, vagy ha át kell alakítani az (84) ombudsmanok egymáshoz való viszonyát stb. Az azonban nem igazolható, ha ezek a változások intenciójukban, együttes hatásukban rontják le az alapjogvédelem színvonalát, hatékonyságát.

Korábban kifejtettük, hogyan szenvedett csorbát a jogvédelem, illetve hogyan csökkent vagy szűnt meg a jogvédő intézmények – bíróság, Alkotmánybíróság, ombudsmanok stb. – kormányzattal szembeni függetlensége. Márpedig attól az intézménytől, amely felett a kormányzat befolyással bír, nyilvánvalóan csak nagyon korlátozottan várható, ha egyáltalán, a kormányzat alapjogot sértő tevékenységének hatékony kontrollja. Az Alkotmánybíróságon, aminek a jogszabályokkal szemben érvényre kell juttatnia az emberek alapvető jogait, már többségben vannak a jelenlegi kormánytöbbség által megválasztottak. De az Alkotmánybíróság e többségének még csak nem is kell – szakmai presztízsét veszélyeztetve – mindig felvállalnia, hogy érdemben az Alaptörvénnyel összhangban állónak minősítse a valójában alapjogokat sértő szabályt. A (85) szűkre szabott indítványozói jog miatt a polgárok jellemzően csak pereskedés után, illetve kvalifikált érintettséget bizonyítva fordulhatnak a testülethez. Az Alkotmánybíróság pedig a kényelmetlen döntés kényszerét könnyen elkerülheti úgy, hogy a panaszok befogadását (86) mondvacsinált okokra hivatkozva elutasítja, így elmenekül az érdemi állásfoglalás elől.

Ez a négyrészes elemzés a helyzetről szólt, nem pedig az alkotmányosság helyreállításának lehetséges módjáról. A jövő nyitott. Az alkotmányos helyreállítás eszközeiről korábban már nyilvánosságra kerültek megfontolandó és délibábos elképzelések is, de ezt a vitát még nem folytattuk le.

Jegyzetek

(1) Az Országgyűlés 2010 júliusában fogadta el az állami végkielégítések 98 százalékos különadójáról szóló törvényt (2010. évi XC. törvény egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról), amely szerint az ott meghatározott, az állammal jogviszonyban álló foglalkoztatottnak a jogviszonyuk megszűnésével kapcsolatban juttatott bevétel kétfélmillió forintot meghaladó része után 98 százalékos különadót kell fizetniük. Bár a szabályokat 2010. augusztus 13-án hirdették ki, a törvény a különadóról szóló előírásokat már a 2010. január 1-jétől megszerzett jövedelmekre is alkalmazni rendelte. A parlament kifejezetten az addigi AB gyakorlat felülírása érdekében (lásd a T/579. számú törvényjavaslat indoklását) 2010. augusztus 11-ével az alkotmányt is módosította úgy, hogy az lehetővé tegye az adott adóévtől kezdődően külön mértékű kötelezettség megállapítását „a jó erkölcsbe ütköző módon juttatott” jövedelmek tekintetében. Az AB a különadóról szóló törvényi rendelkezéseket a hatálybalépésükre visszaható hatállyal megsemmisítette (184/2010. (X.28.) AB határozat). E döntést szinte azonnal követte az alkotmányozó hatalom válasza: az AB határozat kihirdetésének napján nyújtották be azt az alkotmánymódosító javaslatot, amely egyrészt ismét – az AB kifogásait közömbösítendő – hozzányúlt a közteherviselésről szóló alkotmányi szakaszhoz, másrészt adóügyekben korlátozta az AB hatáskörét (ld. alább). Az alkotmánymódosítás (2010. évi CXIX. törvény az Alkotmány módosításáról) mellett a parlament a különadóra vonatkozó új törvényi szabályokat is elfogadta (2010. évi CXXIII. törvény), aminek értelmében meghatározott foglalkoztatotti körbe tartozók jogviszonyuk megszűnésével összefüggésben szerzett bevételük vonatkozásában 2005. január 1-jére visszamenő hatállyal kötelesek különadót fizetni. Az új szabályozási környezetben az AB ismét megsemmisítette a visszaható hatályú szabályozást (37/2011. (V.10.) AB határozat). A törvényalkotó az AB ha-

tározata adta kereteket kihasználva egy újabb törvénymódosítással (2011. évi XLVI. törvény) a 2010. évre fenntartotta a különadó kötelezettségét. Az ezzel kapcsolatos alkotmányjogi panaszokat 2012 végén az AB elutasította (3353/2012. (XII. 5.) AB határozat). A különadó miatt az Emberi Jogok Európai Bírósága már több esetben elmarasztalta Magyarországot.

(2) Korlátozták a testületnek a költségvetési és adótörvények alkotmányossági felülvizsgálatára vonatkozó jogkörét: Az Alkotmánybíróság döntésére válaszul 2010. október 26-án Lázár János alkotmánymódosító törvényjavaslatot terjesztett elő (T/1445. számú törvényjavaslat), amely az AB hatáskörének szűkítésére irányult, azért, hogy a testület a jövőben ne vizsgálhassa felül a 98 százalékos különadóról szóló törvényhez hasonló jogszabályokat. A törvényjavaslatához csatlakozott Balsai István is, aki ma már alkotmánybíró. A javaslat indoklása szerint azért van szükség az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítésére, mert „a jogállam megszilárdulásával az alkotmánybíráskodás ilyen széles jogköre mára indokolatlanná vált.” A hatáskörszűkítés eredményeként az AB a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónevekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Tehát amennyiben az előbbieken felsorolt törvények ellentétesek lennének az Alaptörvénybe foglalt más jogokkal, ill. rendelkezésekkel, az Alkotmánybíróság akkor sem vizsgálhatja őket, és nem is semmisítheti meg az alaptörvény-ellenes szabályokat.

(3) Alaptörvény negyedik módosítása: 2013. március 25-én lépett hatályba az Alaptörvény negyedik módosítása. Előzménye, hogy a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban a testület az Alaptörvény ún. átmeneti rendelkezéseinek számos cikkét alaptörvény-ellenesnek mondta ki és megsemmisítette. Az negyedik módosítást számos, az Alkotmánybíróság által részben vagy egészében alkotmányellenesnek ítélt és megsemmisített rendelkezés alkotja. Ilyenek például a család fogalma vagy a hajléktalanság kriminalizálása. A negyedik módosítás továbbá számos olyan módosítást is tartalmaz, amelyet az Alaptörvény szövegébe való beemeléssel igyekeztek alkotmányossá tenni, mivel ha egy rendelkezés már az Alap-

törvény része, akkor azt az Alkotmánybíróság már nem nyilváníthatja alaptörvény-ellenesnek.

(4) **Négyötödös többség:** Az Alkotmány 1995-ben egészült ki azzal a rendelkezéssel, hogy az alkotmányozás szabályairól szóló határozatot négyötödös többséggel kell elfogadnia a parlamentnek. Azért volt ez fontos, mert ez garantálta, hogy a kétharmados többséggel rendelkező MSZP-SZDSZ koalíció csak az ellenzékkel együttműködve fogadhasson el egy új alkotmányt. Ez a szabály eredetileg csak arra ciklusra szólt, de formálisan nem helyezték hatályon kívül, ezért az alkotmányjogász szakmán belül is vitatott volt a rendelkezés hatályossága (lásd: <http://buksz.c3.hu/1002/08alkotmany.pdf>). A Fidesz-KDNP koalíció azonban 2010. július 5-én alkotmánymódosítással (amihez kétharmad szükséges) hatályon kívül helyezte a négyötödös szabályt, így elhárított minden formális akadályt az elől, hogy egymaga, az ellenzéket kizárva fogadhasson el új alkotmányt.

(5) **Végszavazás:** A 2011. április 18-ai zárószavazáson 262 igennel, 44 nemmel (Jobbik, Szili Katalin és Ivády Gábor, független) és 1 tartózkodással (Molnár Oszkár, független) fogadták el az Alaptörvényt. A kormánypárti frakciók képviselőin kívül egyedül Pósz Lajos független (korábban: Jobbik) képviselő szavazott igennel, az MSZP (58) és az LMP (15) képviselői bojkottálták a végszavazást.

(6) **Nemzeti konzultáció:** 2011 februárjában az első nemzeti konzultáció alkalmával az állampolgárok tizenkét, az Alaptörvénnyel kapcsolatos kérdést tartalmazó csomagot kaptak a Kormánytól „Kérdések az új alkotmányról” címmel. Összesen 8 093 000 kérdőívet küldtek ki a lakosságnak, amelynek 11,3 százalékát (916 941 darabot) juttatták vissza 2011. március 10-ig feldolgozásra. A visszaküldött kérdőívek összesítésének eredményét 2011. április 3-án (két héttel az Alaptörvény végszavazása előtt) tette közzé a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEKKH). Nem csupán a konzultációra szánt idő, hanem maga a kérdőív is több szempontból kifogásolható volt. A vizsgálat nem volt reprezentatív, a szakszerűtlen kérdések sugalmazták a választ, pontatlanok, félrevezetőek voltak, illetve egy kérdésben akár több kérdést is elrejtettek. A konzultáció lebonyolításának finanszírozására a 1108/2011. (IV. 27.) Korm. határozat értelmében 705 400 000 Ft többletforrás átcsoportosítását rendelték el.

(7) **Koncepció:** Az Országgyűlés az Alaptörvény kidolgozása érdekében a 47/2010. (VI. 29.) OGY határozatával döntött az Alkotmányelőkészítő eseti bizottság felállításáról. A bizottság az öt parlamenti frakció negyvenöt országgyűlési képviselőjéből állt, tevékenységét 2010. július 20-i alakuló ülésével kezdte meg. A bizottság létrejöttkor abban részt vettek az ellenzéki pártok képviselői is, ám először az MSZP és az LMP képviselői, majd nem sokkal később a Jobbik képviselői is bejelentették távozásukat a bizottságból. Előzőleg az ellenzék bizonyos garanciákat kért a kormányoldaltól, ám azokat nem biztosították. Az ellenzéki képviselők akkor vettek volna továbbra is részt az alkotmányozási tevékenységben, ha az általuk túlságosan korainak vélt alkotmányozási határidő – a választások egy éves évfordulója – nem lett volna „köbe véste”, és az alkotmány elfogadását nyilvános társadalmi vita előzte volna meg, illetve ha az Alkotmánybíróság hatásköreit visszaállították volna. Az ellenzék képviselői később sem tértek vissza a bizottságba. 2010. december 20-án a bizottság benyújtotta az Országgyűlés plenumának a Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről szóló javaslatát (H/2057. számú OGY határozati javaslat). A bizottság által előterjesztett koncepciót azonban végül az új alkotmány előkészítéséről szóló országgyűlési határozat [9/2011. (III. 9.) OGY határozat] opcionálissá („iránykijelölő vitaanyag”) nyilvánította: az alkotmányozó munka olyan támogató anyagává, amit nem kötelező figyelembe venni az alkotmány szövegjavaslatának kidolgozásakor. Az Alaptörvény később megtárgyalt és elfogadott szövegtervezetét az alkotmány előkészítéséről szóló parlamenti határozat 2011. március 9-i kihirdetése után öt nappal nyújtották be. A tervezetet a Fidesz-KDNP által 2011. február 10-én létrehozott, Szájer József vezette szövegező bizottság alkotta meg. Az alkotmányozás folyamatáról bővebben: A harmadik hullám - az alkotmányozás (The Third Wave - Assessment of the New Constitution of Hungary) az alaptorveny.eu oldalon.

(8) **Alaptörvény-javaslat:** A később elfogadott T/2627. számú javaslatot a kormánykoalíció 261 képviselője nyújtotta be 2011. március 14-én. Rendkívül rövid, kilenc vitanapos tárgyalási időszak után, öt napot az általános vitára, négyet pedig a részletes vitára szánva – melynek kivitelezéséhez a Házzsabály módosítására is szükség volt –, ahogyan az tervbe volt véve, pontosan egy esztendővel a választások után, 2011. április 18-án elfogadták Magyarország új alkotmányát.

(9) **Felhatalmazott:** Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés a) pontja az Országgyűlés hatáskörébe rendelte az alkotmány „megalkotását” kétharmados szavazataránnyal. A 24. § (3) bekezdése az alkotmány megváltoztatásához szükséges kétharmados többségi követelményről rendelkezett.

(10) **Tizenkét alkalommal:** A 2010. május 25-i módosítás fő tárgya: az országgyűlési képviselők száma, a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviselői, miniszterelnök-helyettesek kijelölése, kormánybiztosok kialakítása, a minisztériumok és a Kormány alá rendelt szervek alkalmazottainak jogállása, díjazása, valamint felelősségre vonásuk módja. A 2010. július 5-i módosítás fő tárgya: az Alkotmánybíróság tagjainak megválasztása, a jelölő bizottság összetétele. A 2010. július 6-i módosítás fő tárgya: helyi önkormányzatok. A 2010. július 6-i módosítás fő tárgya: a véleménynyilvánítás és a szólás szabadsága, a közérdekű adatokhoz való hozzáférés, a sajtó szabadsága és sokszínűsége, a megfelelő tájékoztatáshoz való jog a közügyek tekintetében, közszolgálati médiaszolgáltatás, közérdekű adatok nyilvánossága. A 2010. augusztus 11-i módosítás fő tárgya: a Magyar Honvédség, a Rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjainak politikai szerepvállalása. A 2010. augusztus 11-i módosítás fő tárgya: köztelherviselés. A 2010. november 16-i módosítás fő tárgya: a köztársasági elnök kinevezési hatásköre, rendeletek kibocsátása, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, a legfőbb ügyész megválasztásának menete. A 2010. november 19-i módosítás fő tárgya: az alkotmánybíróság hatásköre, az alkotmánybíróság tagjainak megválasztása. A 2010. december 23-i módosítás fő tárgya: a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság. A 2011. június 14-i módosítás fő tárgya: az ellátáshoz való jog, az alkotmánybíróság tagjainak megválasztása. A 2011. november 14-i módosítás fő tárgya: helyi önkormányzati tulajdon ingyenes átadása. A 2011. december 1-i módosítás fő tárgya: a Kúria elnökének megválasztása.

(11) **Ötször:** Az Alaptörvény első módosítását 2012. június 18-án hirdették ki, és a Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezéseit az Alaptörvény részévé tette. Az Alaptörvény második módosítása 2012. november 9-én a választási regisztrációt vezette be az Alaptörvény átmeneti rendelkezési között. Az Alaptörvény harmadik módosítására 2012. december 21-én került sor. A módosítás sarkalatos törvényi tárggyá tette a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzést. Az Alaptörvény negyedik módosítását 2013. március 25-én hirdették ki, ami számos mó-

dosítást eszközölt. Az Alaptörvény ötödik módosítására 2013. szeptember 26-án került sor. A módosítás nyomán kikerült a szövegből, hogy egyházként vagy vallási közösségként lehet működni. Ehelyett az Alaptörvény csak annyit mond, hogy sarkalatos törvényben meghatározott formában működő vallási közösség hozható létre. Politikai reklám továbbra is ingyenesen, de akár már kereskedelmi médiában is közzétehető, ha vállalkozás. (2014-ben egyetlen vállalkozás sem történt.) Megteremtette a Magyar Nemzeti Bank és a PSZÁF összevonásának lehetőségét.

(12) **Hatályon kívül helyezték:** Az Alaptörvény negyedik módosításának 19. cikke értelmében az „Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.” Az Alkotmánybíróság úgy értelmezte a rendelkezést, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése azt megengedi (13/2013. [VI. 17.] AB határozat). Az Alkotmánybíróság továbbá idézheti is a hatályát veszített alkotmánybírósági határozatot, mert annak forrásként megjelölését kívánja meg a jogbiztonság. A döntés indokolásának egy demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja.

(13) **Kizárták:** Az Alaptörvény negyedik módosítása kifejezett hatáskört adott az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény és az Alaptörvény módosításának eljárási szempontú felülvizsgálatára. A 12. cikk (3) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság ezeket csak a megalkotásukra és kihirdetésükre vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. Az Alkotmánybíróság azonban a gyakorlatában eljárási (közjogi érvénytelenség) szempontból addig is vizsgálta az alkotmánymódosításokat (lásd pl.: 61/61/2011. (VII. 13.) AB határozat). A Kormány célja az lehetett, hogy elejét vegye annak, hogy az Alkotmánybíróság értelmezéssel megállapítsa hatáskörét az alkotmánymódosítások tartalmi szempontú felülvizsgálatára. A testület a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban az alkotmánymódosításokkal kapcsolatos követelményeket megfogalmazva utalt ennek lehetőségére.

(14) **Jelölő parlamenti bizottság:** A korábbi alkotmány 32/A. § (4) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság tagjait a parlamenti frakciók egy-egy tagjából álló jelölő bizottság jelölte, majd az Országgyűlés a képviselő-

selők kétharmadának szavazatával választotta meg. Az alkotmánybírák személyében a mindenkori ellenzék és kormányoldal így kénytelen volt megegyezni. Ezt a szabályt változtatta meg a Kormány a 2010. július 5-i alkotmánymódosítással: a változtatás értelmében egy olyan, az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőiből álló jelölő bizottság tesz javaslatot az alkotmánybíróság tagjaira, amely a frakciók közötti létszamarányoknak megfelelően áll fel, így abban a kormányoldal rendelkezik a jelöléshez szükséges többséggel, a továbbiakban nincs szükség a kormány és az ellenzék közötti konszenzusra. A június 14-én elfogadott javaslatot Sólyom László köztársasági elnök vétőjával élve visszaküldte az Országgyűlésnek, az azonban lényegében ugyanolyan tartalommal június 28-án újra megszavazta. Az új szabályok alapján a kétharmados kormánytöbbség az ellenzéki erők teljes figyelmen kívül hagyásával jelölheti és választhatja alkotmánybíróvá a neki tetsző személyeket. Az EKINT írásai a témában a www.ekint.org oldalon: Veszélyben az Alkotmánybíróság függetlensége; A Jogállamfigyelő margójára. Tények az új Alkotmánybíróságról (Fact Sheet: Constitutional Court) az alaptorveny.eu oldalon.

(15) Tizenöt főre bővített: Az Alaptörvény felemelte az Alkotmánybíróság létszámát 11-ről 15 főre, és arról rendelkezett, hogy a testület elnökét ezután a parlament választja az Alkotmánybíróság tagjai közül, hivatali idejének végéig. Korábban a bírák választhattak maguk közül elnököt három évre. A Kormány az akkor hatályos alkotmányt 2011. június 6-án a 2011. évi LXI. törvénnyel úgy módosította, hogy már szeptember elsejével 15-re emelkedik az Alkotmánybíróság tagjainak száma, és ugyanekkor lép hivatalba a testület parlament által megválasztott elnöke is, akit az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával a testület tagjai közül választanak meg. A korábbi bevezetés indoka az volt, hogy Paczolay Péter elnöki megbízatása 2011 júliusában lejárt, de újraválasztották. A 2011. szeptember elsejétől működő 15 fős alkotmánybíróságnak tíz olyan tagja lett, akit a jelenlegi kormánykoalíció, négy, akit az MSZP vagy az MSZP-SZDSZ jelölt, egy tagja a megválasztása idején konszenzusos jelölt volt. A kétharmados többségnek kedvező jelöltállítással eddig a következő nyolc alkotmánybíró került a testületbe: Stumpf István 2010-ben, Pokol Béla, Balsai István, Szalay Péter, Szívós Mária és Dienes Oehm-Egon 2011-ben, Salamon László és Juhász Imre 2013-ban. 2010-ben Stumpf Istvánnal egy időben a Fidesz javaslatára választották alkotmánybírónak Bihari Mihályt, aki 2013-ban töltötte be 70. életévét,

így mandátuma megszűnt, utódja Salamon László lett a testületben. Lásd bővebben: Tények az új Alkotmánybíróságról (Fact Sheet: Constitutional Court) az alaptorveny.eu oldalon.

(16) Mandátuma nem szűnik meg: Az alkotmánybírák megbízatása korábban 70. életévük betöltésével megszűnt. Ezt a szabályt 2013 decemberében azonban a hivatalban lévő alkotmánybírákra is kiterjedő hatállyal a 2013. évi CCVII. törvény eltörölte. A törvénymódosítás értelmében azok az alkotmánybírák, akik hivatali idejük alatt töltik be hetvenedik életévüket, tizenkét éves mandátumuk lejártáig hivatalban maradhatnak. A javaslat nyilvánvaló nyertesei a következő alkotmánybírák lettek: Szívós Mária, aki 2019-ben lenne 70 éves, Salamon László, aki 2017-ben lenne 70 éves, Pokol Béla, aki 2020-ban lenne 70 éves, Dienes-Oehm Egon, aki 2015-ben lenne 70 éves, Balsai István, aki 2017-ben lenne 70 éves. Az EKINT írása a témában az ekint.org oldalon: Alkotmánybírák korhatár nélkül.

(17) Tizenkét éves mandátum: Az Alkotmánybíróságról szóló új 2011-es törvény úgy rendelkezik, hogy az alkotmánybírák megbízatási ideje a korábbi kilenc évvel szemben tizenkét év (2011. évi CLI. törvény). Szintén változás, hogy az alkotmánybírák már nem választhatóak újra.

(18) Korlátozottan ellenőrizheti: Az Alkotmánybíróság hatáskörét a következő törvények szűkítették. A 2010. évi CXIX. törvény az Alkotmány 32/A. §-át és 70/I. §-át módosította. (Az Alaptörvény közpénzügyi fejezetében a 37. cikk tartja fenn továbbra is a hatáskörszűkítést.) A 2010. évi CXX. törvény Alkotmánybíróságról szóló törvényt változtatta meg. Az Alaptörvény (37. cikk) fenntartotta a hatáskörszűkítést addig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja. Ezen felül az Alaptörvény negyedik módosítása bevezette azt a szabályt, hogy az Alkotmánybíróság azon közpénzügyi tárgyú törvényeket, amelyek abban az időszakban léptek hatályba, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladta, hatáskörének helyreállása után sem vizsgálhatja felül szabadon, kizárólag a hatáskörszűkítő szabály keretein belül. Rövid megjegyzések az Alaptörvény negyedik módosításához az ekint.org oldalon: Mire is készül az alkotmányozó hatalom?

(19) Kormánytisztviselők indokolás nélküli elbocsátása: Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény azon rendelkezéseit, amelyek a munkáltató számára lehetővé tették a kormánytisztviselők indokolás nélküli felmentését (8/2011. [II. 18.] AB határozat). Az AB alkotmányellenesnek ítélte, hogy a jogal-

kotó a munkáltatói jogkör gyakorlójának minden törvényi korlátozástól mentes döntési jogkört biztosított a közhivatalt betöltő kormánytisztviselő felmentésére. A testület megállapította, hogy az indokolás nélküli munkáltatói felmentés lehetősége aránytalanul korlátozza a közhivatal viseléséhez való jogot. Az önkényes felmentés lehetősége sérti a kormánytisztviselők emberi méltóságához való jogát. Továbbá aránytalanul korlátozza a kormánytisztviselőket is megillető bírói jogvédelemhez való jogot, hogy indokolási kötelezettség hiányában a bíróság néhány meghatározott eset kivételével a felmentés jogszerűségét érdemben nem tudja vizsgálni. Ezen felül tovább nehezítette a kormánytisztviselők helyzetét, hogy nekik kellett a felmentés jogszerűtlenségét bizonyítani, és ez alól csak az egyenlő bánásmód követelményének megsértésén alapuló jogvita volt kivétel. A testület az alkotmányellenes szabályokat a jövőre nézve semmisítette meg, így a döntést követő három hónapban az alkotmányellenesség megállapítása ellenére számos kormánytisztviselőt fosztottak meg hivatalától. A munkaügyi perekben azonban kevés felmentett tisztviselő visszahelyezéséről döntöttek, tehát a hatékony jogorvoslat az Alkotmánybíróság döntése ellenére sem valósult meg.

(20) **Bírák kényszernyugdíjazása:** Az Alaptörvény elfogadásakor új szabály került a szövegbe, amelynek értelmében a bíró szolgálati jogviszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn a korábbi 70 éves kor helyett. Az Alkotmánybíróság 2012 júliusában alaptörvényellenesnek találta az új nyugdíjkorhatár bevezetésének módját (33/2012. [VII. 17.] AB határozat). A bírák jogállásáról szóló törvény lehetővé tette, hogy akár a törvény hatályba lépésétől számított 3 hónapon belül eltávolítsanak bírákat hivatalukból, azzal, hogy a korábban született bíróknak 62 éves korig, majd 63, 64, minden más bírónak pedig 65 éves korig lehet hivatását gyakorolni. A testület kifejtette, hogy a bírói szolgálati viszony felső korhatárának mértékét az alkotmányozó, vagy ennek hiányában sarkalatos törvény viszonylag szabadon állapíthatja meg. A testület a bírói függetlenséggel ellentétesnek, és ezért alkotmányellenesnek találta, hogy sarkalatos törvény nem határozza meg pontosan a hivatalt viselés felső korhatárát, és hogy a szabályokat túl rövid idő alatt vezették be. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy új korhatár bevezetésének, ha ez a felső korhatár csökkentését, és nem a korábbi korhatár megemelését jelenti, csak fokozatosan, kellő átmeneti idő alatt, a bíró elmozdíthatatlansága elvének sérelme nélkül lehet helye. Az Európai Bíróság is

vizsgálta a bírák nyugdíjazását. 2012. novemberi döntésében az új szabályokat ellentétesnek találta az uniós joggal, amiért az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetést alkalmaz (C-286/12 sz. ügy). Az Európai Bíróság megállapította, hogy a vitatott szabályozás hirtelen és jelentősen leszállította a szolgálati jogviszony kötelező megszűnésével járó korhátárt, olyan átmeneti rendelkezések nélkül, amelyek biztosították volna az érintett személyek jogos bizalmának védelmét. Így e személyeknek kötelezően és véglegesen el kell hagyniuk a munkaerőpiacot, anélkül, hogy idejük lett volna arra, hogy megtegyék az e helyzet következtében szükségessé váló, elsősorban gazdasági és pénzügyi lépéseket. Az Országgyűlés végül kénytelen volt törvénymódosításokkal szabályozni a bírák visszahelyezését (2013. évi XX. törvény).

(21) **Actio popularis:** Az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnt az actio popularis, az érintettség nélküli utólagos normakontroll indítványozásának lehetősége. Így már nem jogosult bárki arra, hogy személyes érintettségének igazolása nélkül egy jogszabály kihirdetését követő alkotmányossági felülvizsgálatát kezdeményezze. A Velencei Bizottság 614/2011 számú véleménye szerint az actio popularis intézményének eltörlése esetén az alkotmányossági felülvizsgálat lehetőségét más módon kell biztosítani, tekintve, hogy az alkotmányossági felülvizsgálat rendszerének ilyen megváltoztatása a normakontroll terjedelmére és hatékonyságára is kihatással lehet. A Velencei Bizottság észrevételei nyomán az Alaptörvény az actio popularis eltörlését ellensúlyozandó absztrakt utólagos normakontroll-eljárás kezdeményezésére jogosította fel az alapvető jogok biztosát, a köztársasági elnököt, a Kormányt, az országgyűlési képviselők negyedét, a legfőbb ügyészt és a Kúria elnökét. Lásd bővebben: Tények az új Alkotmánybíróságról (Fact Sheet: Constitutional Court) az alaptorveny.eu oldalon.

Az új alkotmánybíróági törvény hatálybalépésével minden olyan folyamatban lévő utólagos normakontroll eljárás megszűnt, amelyet nem olyanok nyújtottak be, akik az Alaptörvény szerint továbbra is indítványozási jogosultsággal rendelkeznek. Az Alkotmánybíróság e változás eredményeképpen 2012 januárjában 1600, alkotmánybíróági döntésre váró indítványozót értesített az eljárások megszüntetéséről.

(22) **Alkotmányjogi panasz:** Az új alkotmánybíróági törvény szerint a testület tevékenységének súlypontját az alkotmányjogi panaszok elbírálása jelenti, amit az alapjogsérelmet szenvedett polgárok a rendelkez-

Az alkotmányjogi panásznak két új típusa van:

Az alaptörvény-ellenes bírói döntést támadhatja az indítványozó, amennyiben az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti.

(23) **Többségi elv:** A közösségi döntéshozatalra vonatkozó eljárás, ami a döntés elfogadásához 50 % plusz egy szavazatot követel meg. A demokráciát egyes álláspontok a többségi elvvel azonosítják.

50

(27) Zárószavazás előtti módosító indítvány: A Házzsabály 98/2011. (XII. 31.) OGY határozattal történő módosítása módosítása 2011 decemberében tartalmi korlátozás nélkül lehetővé tette zárószavazás előtti módosító indítvány benyújtását. Zárószavazás előtti módosító indítvány benyújtására korábban csak akkor volt lehetőség, ha a törvényjavaslatnak valamely megszavazott rendelkezése nem volt összhangban az Alkot-

mánnal vagy más törvénnyel, vagy ha az adott törvényjavaslaton belül állt fenn ellentmondás. Ezt a lehetőséget tágitotta ki a módosítás. A törvényjavaslat előterjesztője és két országgyűlési bizottság számára engedi, hogy a javaslat végszavazása előtt, de már megvitatása után tartalmi korlátok nélkül nyújtson be módosító indítványt. Az új szabály bevezetése válasznak tekinthető az Alkotmánybíróság 164/2011. (XII. 20.) AB határozatára, amelyben a testület alkotmányellenesnek ítélte az egyháztörvényt, mert azt az Országgyűlés nem koherencia zavar kiküszöbölésére irányuló záró módosító indítványok alapján fogadta el. Az Alkotmánybíróság szerint azzal, hogy koncepcionális módosításokat nem vitattak meg, sérülhettek a törvényalkotás korábbi fázisaiban meglévő, a megfontolt és minőségi törvényalkotást szolgáló biztosítékok. A 2014-ben megalakult Országgyűlésre már nem alkalmazható a fentebb bemutatott eljárás.

(28) A vizsgálóbizottság bármely, az Országgyűlés ellenőrzési feladatkörében felmerülő, közérdekű, interpellációval, kérdéssel (azonnali kérdéssel) nem tisztázható ügy megvizsgálására szolgál. A vizsgálóbizottság létrehozása akkor volt kötelező, ha azt a képviselők együtöde kezdeményezte. A megváltozott törvényi szabályok értelmében 2014 májusa óta ez már csak lehetőség. Nem alakult vizsgálóbizottság például az állami földpályázatokról (H/7137 sz. OGY határozati javaslat) vagy a NAV kiemelt adózókkal kapcsolatos eljárásáról (H/13339 sz. OGY határozati javaslat) az arra irányuló ellenzéki, ill. független indítványok ellenére.

(29) Súlyos pénzbeli büntetéssel sújtja, illetve a képviselőket a parlament üléséről kizárja: Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény alapján rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül kizárható a képviselő az ülésnap hátralévő részéből, vagy csökkenthető a tiszteletdíja, ha felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét, vagy valamely személyt, csoportot - így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget - kirívóan sértő kifejezést használ, vagy az általa használt sértő kifejezés súlyos rendzavaráshoz vezet. Ugyanígy szankcióval sújthatja az ülést vezető elnök azt a képviselőt, aki az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartást tanúsít, illetve magatartásával a Házszabály tanácskozási rendre, szavazásra vagy a szemléltetésre vonatkozó szabályait megszegi. Ha a képviselő az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazott, illetve közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett, arra hívott fel, vagy más kivezetését akadályozta, akkor az ülésnapról való kizáráson és tiszteletdíj-csökkentésen túl képviselői jogainak gyakorlása is

felfüggeszthető. Ezeket a szabályokat támadta meg az Alkotmánybíróságon Novák Előd, a Jobbik képviselője, mert szerinte alkotmányos indok nélkül korlátozzák az országgyűlési képviselők véleménynyilvánítási jogát. A 3206/2013. (XI. 18.) AB határozatban az Alkotmánybíróság nem találta alaptörvény-ellenesnek a támadott rendelkezéseket, mert (a) fizikai erőszak alkalmazása, illetve a közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetés, vagy arra való felhívás nem tartozik a véleménynyilvánítás szabadságának védelmi körébe, (b) a véleménynyilvánítás szabadságának alaptörvényi védelme eleve nem terjed ki azokra az esetekre, amikor valaki a véleménynyilvánítás szabadságát úgy gyakorolja, hogy az mások emberi méltóságának, továbbá a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére irányul, (c) a parlamenti képviselők tiszteletdíjának csökkentése, valamint a képviselők kizárása a parlament munkájából a legsúlyosabb fegyelmi büntetés, de annak célja a jogalkotó részéről megfelelően igazolt, és a büntetések nem aránytalanul korlátozóak, mert olyan súlyos esetre rendelik alkalmazni, amelyeknél már nem várható el, hogy előzetesen figyelmeztessék a képviselőt a jogkövetkezményekre. A határozathoz hat alkotmánybíró fűzött különvéleményt.

(30) Csak az ellenzéknek: a 2013-ban és 2014-ben elfogadott fegyelmi javaslatok mind ellenzéki képviselőket sújtottak. (H/13737, H/13384, H/13340, H/12979, H/11740, H/11659, H/11658, H/11400, H/11298, H/11297, H/11022, H/10521 számú döntések fegyelmi ügyekben)

(31) Változás: Az Országgyűlés új szabályokat fogadott el a választójoggal és annak gyakorlásával kapcsolatban: a 2011. évi CCIII. törvényt az országgyűlési képviselők választásáról és a 2013. évi XXXVI. törvényt a választási eljárásról. Ennek következtében a parlamenti képviselők létszáma 2014-től a korábbi 386-ról 199-re csökkent, akikre a választópolgárok az 1990-től hatszor alkalmazott választási szisztémától eltérő választási rendszerben voksolhatnak. A választókerületek száma lecsökkent: a korábbi 176 helyett 106 egyéni választókerület alakult, lényegesen megváltozott határokkal. Módosult a pártlistára szavazás rendszere is. Eddig a 386 képviselő 46%-a (azaz 176 fő) egyéni választókerületekből, 54%-a (azaz 210 fő) pedig pártlistáról juthatott be a parlamentbe. Az új választójogi törvény szerint a 199 képviselő 53%-a (azaz 106 fő) kerülhet be egyéni választókerületből, és 47% (azaz 93 fő) pártlistáról. Tehát a képviselők közül arányaiban többen kerülnek be a parlamentbe egyéni választókerületből. Kétfordulós helyett egyfordulós a választás, és nincs eredmé-

nyességi küszöb, ehelyett mindenhol az a jelölt szerzi meg a mandátumot, aki a legtöbb érvényesen leadott szavazatot kapja, függetlenül a megjelentek számától. A töredékszavazatok számítása is módosul, mert már az egyéni választókerületben mandátumot nyerő jelölt után is jár majd töredékszavazat a győztes pártjának, az első és a második helyezett szavazatszáma közötti különbségnek megfelelő mennyiségű. A nemzetiségeknek kedvezményes mandátumszerzési lehetőséget biztosítottak, ha pedig ez nem sikerülne nekik, nemzetiségi szószólót küldhetnek a parlamentbe. Választójogot kaptak a magyarországi lakcímmel nem rendelkező magyar állampolgárok is.

(32) **Egyfordulósá alakítása:** Mind az egy-, mind a kétfordulós választási rendszer egyformán demokratikus megoldás lehet. Korábban a kétfordulós rendszerben csak akkor lehetett az első körben mandátumot szerezni az egyéni választókerületben, ha a választásra jogosultak több mint fele szavazott, és a leadott szavazatok több mint felét megszerezte a jelölt. A második körben már elég volt a szavazatok többségét megkapni, tehát a relatív többséget szerző jelölt mandátumhoz jutott. Ezt a relatív többségi rendszert alkalmazza az új választójogi szabályozás. Egy választási forduló van, és részvételtől függetlenül a legtöbb szavazatot kapó jelölt nyeri el az egyéni kerület mandátumát. Ez a rendszer nyilvánvalóan a mindenkor relatíve legnagyobb politikai erőnek kedvez.

(33) **Választókerületek határainak:** Több elemzés is kimutatta, hogy a 106 új körzet kialakítására a 2010-es választási eredmények alapján került sor és az a kormányoldalnak kedvez (Lásd László Róbert, a Political Capital Institute választási szakértőjének írását a www.valasztasirendszer.hu oldalon: Választási térkép Fidesz-módra: az abszurd módon újrarajzolt ország).

(34) **Határon túli magyarok választójoga:** Az új választójogi szabályok értelmében a magyarországi lakcímmel nem rendelkező magyar állampolgárok is részt vehetnek az országgyűlési választásokon, azonban kizárólag pártlistára szavazhatnak, belföldi lakóhely hiányában egyéni jelöltek nem [2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról, 12 § (3) bekezdés].

(35) **Fizetett politikai hirdetés:** Az Alaptörvény kampányidőszakban csak ingyenesen engedi a médiaszolgáltatók számára politikai reklám közzétételét, és csak úgy, ha minden hirdetni kívánó párt reklámját leadják.

Ez a két feltétel azt eredményezte, hogy egyetlen kereskedelmi tévé vagy rádió sem vállalta politikai reklám közlését 2014-ben.

(36) **Nem lehet majd hirdetni:** Az országgyűlési választások időpontjának kitűzését követő néhány nappal hozott, 5/2014 (I. 17.) sz. kormányrendelet számos korlátozást vezetett be a kampányidőszakban a jelölő szervezetek (pártok) által közterületeken kihelyezhető plakátokra annak ellenére, hogy a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény néhány kivételtől eltekintve korlátozás nélkül engedi kampányidőszakban a plakátok kihelyezését. A Kúria egy egyedi döntésében (Kvk. II.37.307/2014/3. számú határozat) azonban úgy értelmezte a választási eljárásról szóló törvényt, hogy az zárt rendszert alkot, és ezért a korlátozás nélküli elhelyezés főszabályát a rendelet szabályai nem ronthatják le, így lehet választási plakátokat villanyoszlopon elhelyezni. A Kúria végzése ellen alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Kúria határozatában érintett választókerületben nyilvántartásba vett egyik jelölt, aki szerint a Kúria döntése sérti a passzív választójogot, illetőleg annak gyakorlását, azáltal, hogy egyenlőtlen feltételek közé kényszeríti a jelölő szervezeteket és a jelölteket a választási kampány során. A 3065/2014. (III. 26.) AB határozatban Alkotmánybíróság elutasította a panaszt azzal, hogy a passzív választójog, a vélemény szabadság és a jogegyenlőség sérelme nem állapítható meg, mivel a döntés következtében valamennyi jelölt azonos, kiterjesztett jogi feltételekkel használhat választási plakátot. A Kúria fentebb említett egyedi ügyben hozott döntése azonban nem volt képes általánosságban orvosolni a kampány korlátozását.

(37) **„Tájékoztató kampány”:** A Kúria a Kvk.IV.37.360/2014/2. számú döntésében kimondta, hogy sérti a jelöltek, jelölőszervezetek közötti esélyegyenlőség alapelvét a nyíregyházi önkormányzat eredményeit népszerűsítő plakátoknak az országgyűlési képviselő-választáson induló jelölt kampányplakátjai mellé helyezése. A Kúria kimondta, hogy választási jogszabálysértés nem csak kampányszervezőkkel és nem csak a jelöltek, jelölő szervezetek tevékenysége által valósítható meg. Az önkormányzat - mint közhatalommal bíró szervezet - nem vehet részt a pártok országgyűlési mandátumért folytatott küzdelmében sem valamely jelölt, jelölő szervezet mellett, sem ellene.

(38) **„Magyarország jobban teljesít”:** A Kúria a Kvk.III.37.328/2014/6. számú határozatában jogerősen megállapította, hogy a TV2 Magyarország Kormányának „Magyarország jobban teljesít” jelmondatú ötven másod-

percnyi, jelölő szervezeteket népszerűsítő közzétételével megsértette a választási eljárásról szóló törvényt. A Kúria arra alapozta döntését, hogy a Fidesz választási kampány céljára megvásárolta a kormánytól a „Magyarország jobban teljesít” kommunikációs kampánnyal összefüggő jogokat, és azt használta is, így a két kommunikációs kampány lényegében egyezik, ami egyaránt népszerűsíti mind a jelölő szervezeteket, mind a kormányt. Ez a tény pedig megalapozza a politikai reklámként való értékelést, amit viszont nem adhat le a TV2, mert a választási kampányidőszak előtt nem vállalta, hogy ingyenesen közzéteszi az összes párt politikai hirdetését.

(39) Egyoldalú kormánypárti kontroll alatt áll: A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki kilenc évre. A Médiatanács elnökét és négy tagját az Országgyűlés - a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával - kilenc évre választja.

(40) Emelj létszámot! lásd: (15) Tizenöt főre bővített Alkotmánybíróság

(41) Rombold a hagyományt! lásd: (12) Hatályon kívülre helyezték

(42) Alkotmánybíróság: lásd: (16) Mandátuma nem szűnik meg

(43) A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki kilenc évre. A Hatóság elnöke a kinevezés tényével és időpontjában a Médiatanács elnökjelöltjévé válik, akinek a megválasztásáról az Országgyűlés jelenlévő képviselőinek kétharmada dönt. Mindennek alapján jelen politikai helyzetben a Hatóság elnöke biztosan a Médiatanács elnökévé is válik. A Hatóság elnöke jogalkotási felhatalmazással rendelkezik. Rendeletben határozza meg a frekvencia díjakat, a felületei díj mértékét és az igazgatási szolgáltatási díjat. A Médiatanács nagy összegű büntetéseket szabhat ki azokra a médiaszolgáltatókra, amelyek megsértik a mediaszabályozást. Továbbá a lineáris műsorszolgáltatási pályázatok kiírása és értékelése is a Médiatanács hatáskörébe tartozik.

(44) Formálisan: Az Alkotmány (1949. évi XX. tv.) bizonyos tárgyú törvények elfogadásához a képviselők kétharmadának szavazatát követelte meg. Ilyen volt például: az alkotmány elfogadása, az alkotmány módosítása, a köztársasági elnök, az alkotmánybírák, a legfelsőbb bíróság elnökének megválasztása, vagy a lelkiismereti és vallásszabadságról, ill. gyülekezési jogról szóló törvény elfogadása.

(45) Valójában a kétharmad: Miként arra az Alkotmánybíróság is rámutatott a 1/1999. (II. 24.) AB határozatban, a minősített többség (kétharmad) nem egyszerűen a törvényalkotási eljárás formai előírása, hanem olyan alkotmányos garancia, ami azt szolgálja, hogy az országgyűlési képviselők széles körű egyetértésen alapuló döntést hozzanak fontos kérdésekben.

(46) Nemzetközi kritikák: A Kormány elmúlt négyéves tevékenységét számos bírálat érte külföldről. Az alkotmányosság szempontjából a legfontosabb kritikákat a Velencei Bizottság fogalmazta meg. A Bizottság az Európa Tanács alkotmányozási kérdésekben tevékenykedő tanácsadó szervezete. Véleményeiben kritikusán nyilatkozott az Alaptörvény elfogadásának folyamatáról (614/2011 sz. vélemény), az elfogadott Alaptörvényről (621/2011 sz. vélemény), az Alaptörvény negyedik módosításáról (720/2013 sz. vélemény) és számos új törvényről, így a bíróságokról (663/2012 sz. vélemény), az egyházakról (664/2012 sz. vélemény), az ügyészségről (668/2012 sz. vélemény), az alkotmánybírókról (665/2012 sz. vélemény), a nemzetiségekről (671/2012 sz. vélemény), illetve az információs önrendelkezésről és információszabadságról (672/2012 sz. vélemény) szóló törvényekről. A Velencei Bizottság véleményei közül magyarul elérhető a Jogállamvédő platform által készített fordításban: az Alaptörvény elfogadásáról, az Alaptörvény egészéről, az ügyészségről, az alkotmánybírókról, a bíróságokról és a negyedik alaptörvény módosításáról szóló vélemény a tasz.hu, az ekint.org és az alaptorveny.eu oldalaikon. A Velencei Bizottság véleményének fényében a Magyar Helsinki Bizottság, az Eötvös Károly Intézet és a Társaság a szabadságjogokért részletes elemzést készített a bírák jogállásáról, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló magyar szabályozás Kormány által javasolt korrekciójáról, mely szintén elérhető az ekint.org oldalon.

(47) Alkotmánybírák jelölési szabályainak átalakítása: lásd: (14) Jelölő parlamenti bizottság

(48) Ombudsman-rendszer: Magyarországon a rendszerváltást követően a több független ombudsmani intézmény rendszere honosodott meg. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa mellett három speciális feladatkörű - kisebbségi, információs jogi, majd a jövő nemzedékek érdekeit képviselő - ombudsman tevékenykedett. Az országgyűlési biztosok egymástól is függetlenek voltak, egymással mellérendelt viszonyban álltak. 2011-ben az Alaptörvény egy általános alapjogi biztosi intézményt

hozott létre, és ennek megfelelően az Országgyűlés új törvényt fogadott el, ami alapjaiban alakította át az ombudsmani rendszert (2011. évi CXI. törvény). Az új szisztémában az alapvető jogok biztosának két helyettese felelős a nemzetiségi jogok, illetve a jövő nemzedékek érdekeinek védelméért. Az új szabályozás az adatvédelmi biztos tisztségét megszüntette, és helyére létrehozta a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot.

(49) **Alárendelt helyettesek:** Az általános biztos irányító szerepet kap a helyettesek felett, ő a munkáltatói jogok gyakorlója. Bár a főbiztost és helyetteseit is kétharmados többséggel az Országgyűlés választja, a helyettesek személyére az alapvető jogok biztosa tesz javaslatot. Ezzel egy központosított, hierarchikus ombudsmani struktúra váltotta fel a korábbi mellérendelt viszonyt.

(50) **Kötelezettségszegési eljárást** akkor indít az Európai Bizottság, ha úgy gondolja, hogy az Európai Unió valamely tagállama nem tesz eleget az uniós jog szerinti kötelezettségeinek. Az Európai Bíróság 2014 áprilisában az adatvédelmi biztos intézményével kapcsolatban elmarasztalta Magyarországot (C-288/12 sz. ügy). Az ítélet szerint a magyar állam, amikor 2012. január elsejével, az Alaptörvény hatálybalépésével egy időben megszüntette az adatvédelmi biztos intézményét, megsértette az Európai Unió jogrendjét. Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelvnek értelmében az Unió tagállamainak független adatvédelmi hatóságot kell működtetniük. A Bíróság döntése értelmében az adatvédelemért felelős szervezet függetlensége szükségképpen magában foglalja azt a kötelezettséget is, hogy e hatóság megbízatásának időtartamát tiszteletben kell tartani. Az intézmény megszüntetése egyúttal a független adatvédelmi biztos megbízatásának a megszüntetését is jelentette, amely az előtt történt, hogy az e tisztségre hat évre megválasztott Jóri András kitölthetne volna a mandátumát.

(51) **Kormánytöbbség által választottak:** lásd: (15) Tizenöt főre bővített Alkotmánybíróság

(52) **Baka András:** A Kúriává alakuló Legfelsőbb Bíróság és a megszűnő Országos Igazságszolgáltatási Tanács utolsó elnöke volt. Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései értelmében a Legfelsőbb Bíróság elnöke, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke és tagjai megbízatása az Alaptörvény hatályba lépésével megszűnt, így Baka Andrásnak 2011 decemberével, hatéves mandátumának félideje előtt távoznia kellett. Egy alkotmánymódosítással (2011. évi CLIX. törvény) pedig az is eldőlt,

hogy az új elnököt még 2011. december 31-ig megválasztják. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló új törvény ráadásul többletfeltételként öt éves magyarországi bírói gyakorlatot írt elő a Kúria elnökének megválasztásához, aminek Baka nem felelt volna meg, mert 1991 és 2008 között a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának bírója volt. Az Emberi Jogok Európai Bírósága a 20261/12 sz. ügyben 2014. május 27-én megállapította, hogy Baka András megbízatásának idő előtti megszüntetése sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot, mert a megbízatását megszüntető döntés ellen nem állt rendelkezésre jogorvoslat. A Bíróság azt is kimondta, hogy Baka András véleménynyilvánításához való joga is sérült, amiért megbízatását valójában az egyes jogalkotási lépéseket kritizáló véleménye miatt szüntették meg, nem a Legfelsőbb Bíróságot érintő átszervezés miatt.

(53) **Jóri András:** A parlament 2012. január 1-jétől átalakította az adatvédelem intézményrendszerét: az adatvédelmi biztos tisztség helyett Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság jött létre. Jóri András adatvédelmi biztосnak – akit 2008 szeptemberétől 2014 szeptemberéig terjedő időszakra választottak meg – emiatt távoznia kellett. Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései értelmében a hivatalban lévő adatvédelmi biztos megbízatása az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnt. Az Európai Bizottság válaszul Magyarország ellen kötelezettségszegési eljárást kezdeményezett az Európai Bíróságnál. A Bíróság 2014 áprilisában elmarasztalta Magyarországot.

(54) **Szabó Máté:** Az ombudsmani intézményrendszer reformja nem érintette Szabó Máté mandátumát, aki 2012-ig az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, majd az ombudsmani rendszer átalakítását követően 2013-ig az alapvető jogok biztosa volt.

(55) **Költségvetési Tanács:** 2008-ban hozta létre az Országgyűlés annak érdekében, hogy őrködjön a fegyelmezett, átlátható és hosszú távon fenntartható költségvetési politika felett. A Kormánytól és a parlamenttől is független tanács tagjait 9 évre választották. A háromfős testületbe egy-egy tagot jelölt a köztársasági elnök, az Állami Számvevőszék elnöke és a Magyar Nemzeti Bank elnöke. A Költségvetési Tanács munkáját tekintélyes szakértői stáb segítette. 2010 decemberében a kormánytöbbség törvénymódosítással megváltoztatta a Költségvetési Tanács összetételét (2010. évi CLIII. törvény a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról). Az Alaptörvénybe is bekerült új szabályok szerint tagjai a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az

Állami Számvevőszék elnöke, valamint egy, a köztársasági elnök által ki-nevezett közgazdász. A Tanács Titkársága 2010. december 31-ével meg-szűnt. A kormánypárti többség 2011-re a Költségvetési Tanács költségve-tését 835,5 millió forintról 10 millió forintra csökkentte, ami lehetetlenné tette, hogy a Költségvetési Tanács az addigi intenzitással és minőségben folytassa munkáját. A 2012. január elsejétől hatályos Magyarország gazda-sági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény újraszabályozta a Költsé-gvetési Tanács feladatait. Az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv lett, amely közreműködik a központi költségvetésről szó-ló törvény előkészítésében, és részt vesz az államadósság mértékére vonat-kozó előírások betartásának ellenőrzésében. Az Alaptörvény értelmében a Költségvetési Tanács hozzájárulása nélkül az Országgyűlés nem fogad-hatja el a költségvetési törvényt. Ez a korábbiaknál sokkal erősebb joga-sítvány, de nem áll mögötte ugyanaz a független szakmai apparátus. Bő-vebben lásd az ekint.org oldalon: Jogállamfigyelő – Jelentés a 2010. nov-emberi hónapról, Jogállamfigyelő – Jelentés a 2010. decemberi hónapról.

(56) Kényszernyugdíjazást: lásd: (20) Bírák kényszernyugdíjazása

(57) Az Országos Választási Bizottság (OVB) 2010 februárjában el-kezdődött négyéves mandátumát törvénymódosítással rövidítették meg 2010 júniusában (2010. évi LXI. törvény). Korábban a mindenkori lekö-szönő parlament választott új OVB-t a következő ciklusra. A törvénymó-dosítás szakított ezzel, kimondva: minden általános választás – így az or-szágyűlési, az önkormányzati és az európai parlamenti választás – után az országgyűlés parlamenti cikluson belül választ új OVB-t (lásd erről bő-vebben az ekint.org oldalon: Jogállamfigyelő – Jelentés a 2010. szeptem-beri hónapról). A módosítást azonban csak egyszer alkalmazták, amikor a parlament 2010. július 23-án teljesen új testületet választott (62/2010. (VII. 27.) OGY határozat az OVB tagjainak megválasztásáról). A törvény-módosítás nyilvánvalóan azt szolgálta, hogy az új parlament pár hónap után megszüntethesse a nem általa választott OVB tagok négyéves man-dátumát, hogy aztán 2013-ban már kilenc évre szóló mandátumot oszt-hasson ki az új választási eljárási törvény alapján (77/2013. (X. 1.) OGY határozat a Nemzeti Választási Bizottság tagjainak és pótagjainak meg-választásáról). Az új választójogi szabályok bevezetésével az Országos Vá-lasztási Bizottságot a Nemzeti Választási Bizottság váltotta fel, amelynek hét tagját és három pótagját a köztársasági elnök javaslatára az Ország-gyűlés kétharmaddal választja kilenc évre.

(58) Kormánypárti politikus házastársát: Az Országgyűlés 2011 dec-emberében az Országos Bírósági Hivatal elnökévé választotta meg Szájer József fideszes európai parlamenti képviselő feleségét, Handó Tündét, aki így 2012. január 1-jétől 9 éven át igazgathatja a bíróságokat.

(59) Aktív kormánypárti politikust: Balsai István alkotmánybíróvá választásakor fideszes országgyűlési képviselő, továbbá 2010 és 2011 kö-zött a Fidesz frakcióvezető-helyettese volt. 2010 júniusa és 2011 júniusa között miniszterelnöki megbízott. Salamon László szintén országgyűlé-si képviselő volt megválasztásakor, valamint az új alkotmány koncepci-óját kidolgozó – 2010-2011-ben működő – Alkotmány-előkészítő eseti bizottság elnöke. Stumpf István az első Orbán-kormány kancelláriami-nisztere volt. Dienes-Oehm Egon az első Orbán-kormány alatt a Külügy-minisztérium integrációs államtitkárságának helyettes vezetője, majd fő-csoportfőnöke volt.

(60) Adó- és költségvetési kérdések: lásd: (2) „Korlátozták a testület-nek a költségvetési és adótörvények alkotmányossági felülvizsgálatára vo-natkozó jogkörét.”

(61) MAL Zrt.: 2010. október 4-én átszakadt a MAL Magyar Alumí-nium Termelő és Kereskedelmi Zrt. tulajdonában lévő Ajkai Timföld-gyár Kolontár és Ajka között létesített vörösiszap-tárolójának gátja. A ki-ömlő, több mint egymillió köbméternyi erősen lúgos, maró hatású ipa-ri hulladék több települést elöntött. Tíz ember meghalt. A katasztrófára reagálva Orbán Viktor napirend előtti felszólalásában azt mondta, hogy a MAL Zrt.-t állami irányítás és állami vagyonzár alá kell vonni, és arra kérte a képviselőket, fogadják el az erre vonatkozó törvényjavaslatukat „Ez az a perc, amikor be kell bizonyítanunk, hogy a magyar emberek érde-két képviseljük a hatalmaskodókkal szemben” – jelentette ki a kormány-fő. Nem természeti csapás volt, emberek által működtetett üzemben tör-tént egy ökológiai katasztrófa – közölte a kormányfő. Szerinte ez az a pont, amikor tisztázni kell, mi a közérdek, és mi a magánérdek. A miniszterel-nök azt is közölte, hogy a rendőrség őrizetbe vette és előzetes letartóztá-tásba helyezte a cég vezérigazgatóját. A honvédelmi törvény módosítása (2010. évi XCIII. törvény) lehetővé tette, hogy katasztrófhelyzetekben az állam átvehesse a magáncégek irányítását. Ilyenre korábban nem volt példa. A MAL Zrt. teljes körű felügyeletét, irányítását és vagyonkezelé-sét az újonnan létrehozott katasztrófavédelmi biztos hatáskörébe utalták [1213/2010. (X. 12.) Korm. rendelet].

(62) Marian Cozmát, az MKB Veszprém kézilabdázóját 2009. február 8-án hajnalban gyilkolták meg Veszprémben egy szórakozóhely előtt, a segítségére siető Zarko Sesumot és Ivan Pesicet pedig életveszélyesen megsebesítették. Az emberölési ügyben a Kúria döntése szerint Raffael Sándor és Németh Győző 18-18 év, Sztojka Iván pedig 13 év börtönbüntetést kapott. Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi miniszter 2012 májusában levelet írt a Kúria elnökének, Darák Péternek, hogy tájékoztassa a Kúria azzal kapcsolatos álláspontjáról, hogy a közelmúlt nagy visszhangot kiváltó ítéleteivel – köztük elsősorban a Marian Cozma halálát okozó veszprémi emberölés ügyében hozott ítélettel – kapcsolatban „a bíróság részéről tapasztalható szigor és következetességet megfelelőnek értékeli-e”. „Amennyiben Elnök Úr is szükségét látja az ítéletekben megmutatkozó bírói gyakorlat következetesebbé, és a társadalom elvárásaival nagyobb összhangot mutatóvá tételére, tisztelettel kérem, hogy az ehhez szükséges lépéseket tegye meg” – olvasható a levélben. A levéllel a végrehajtott hatalom egyértelműen a bíróságok tudomására hozta, hogy a társadalmi elvárások figyelembe vételét várja el az ítélkező bírótól. Darák Péter válaszában jelezte Navracsics Tibornak, hogy az igazságügyi miniszternek nincs joga az ítélkezési gyakorlat felülvizsgálatát kérni. A főbíró leszögezte: a pártatlanság szempontjából kulcsfontosságú, hogy a bíró döntését se a közhangulat, sem más, az eljárás keretein kívüli körülmény ne befolyásolhassa.

(63) Ároktő: Az ároktői bűnbanda néven elhíresült, az ország több területén időségeket kirabló, illetve meggyilkoló társaság tagjait 2009-ben vették őrizetbe. A jogerős bírói ítélet meghozatala előtt a hat vádlott közül háromnak a törvényben meghatározott négy év leteltével 2013 áprilisában, egy vádlottnak pedig június 6-án megszűnt az előzetes letartóztatása, így házi őrizetbe kerültek. Két személy megszökött a házi őrizetből, de a vádlottakat néhány napon belül elfogták. Ezek után egy további terhelt előzetes letartóztatása is elérte volna el a törvényben meghatározott maximális, négy éves időtartamot. Erre a kormányzat a büntetőeljárás törvény módosításával reagált (2013. évi CLXXXVI. törvény). Az új törvényi rendelkezés rendkívül gyors elfogadása és hatályba léptetése azt célozta, hogy az érintett terhelt továbbra is előzetes letartóztatásban maradjon. A törvénymódosításhoz az a határozott politikai elvárás társult, hogy az új szabály alapján a bíróság a jövőben is tartsa fenn a vádlott előzetes letartóztatását.

(64) Rezesova: 2013. november 22-én a Gödöllői Járásbíróság nem jogerősen hat év fogházra ítélte Eva Rezesovát több ember halálát okozó ittas járművezetésért. 2013. december 3-án Rogán Antal elment ahhoz a házhoz, ahol Eva Rezesova házi őrizetét töltötte az első fokú ítéletig, és egy videóüzenetben kérte fel a parlament alkotmányügyi bizottságának elnökét és az igazságügyi-minisztert, hogy a házi őrizet indokoltságát vizsgálják ki. Ha kell, akkor pedig egy szigorúbb törvénymódosítással előzzék meg, hogy még egyszer egy ilyen, Rogán szerint felháborító eset előfordulhasson. Utalt arra is, hogy az ároktői esetben a szabadlábra helyezést a parlament meg tudta akadályozni egy törvénymódosítással. A Budapest Környéki Törvényszék még aznap megszüntette Eva Rezesova házi őrizetét, és elrendelte ismételt előzetes letartóztatását. A Magyar Bírói Egyesület 2013. december 4-én közleményt adott ki, amelyben Rogán akciójára reagálva kifejtette, hogy a megfogalmazott nyilatkozat alkalmas arra, hogy a folyamatban lévő eljárás befolyásolásának a látszatát keltse. Továbbá az egyesület határozott álláspontja, hogy más hatalmi ágak képviselői nem fogalmazhatnak meg nem jogerős bírósági döntésekkel szemben elvárásokat, mert Magyarország Alaptörvénye rögzíti a hatalom megosztásának elvét, és deklarálja a bírák függetlenségét, így a bírák csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélkezési tevékenységükben nem utasíthatók.

(65) Devizahitelek: Rogán Antal az Országgyűlésben 2013. november 4-én a devizahitelek megsegítését célzó törvényjavaslat általános vitáján azt mondta, hogy alapvető jogi kérdést kell eldönteni: milyen belátható kockázatot ismertek, tudtak, mérlegelhetek a hitelfelvevők. Szerinte ezek nem voltak kiszámíthatóak, emiatt egyes szerződések semmi, de nincs egységes joggyakorlat, ezért „a bíróságokat fel kell szólítani arra, hogy soron kívül tűzzék ki a devizahiteles ügyek tárgyalását, a Kúria pedig ezután soron kívül alakítsa ki jogegységi álláspontját az ügyben.”

(66) Semmisségi törvény: 2011 márciusában az Országgyűlés a 2006 őszi tömegosztatásokkal összefüggő elítélések orvoslásáról hozott törvényt (2011. évi XVI. törvény). Ebben semmisnek nyilvánította a 2006. őszi tömegosztatásokkal összefüggésben hivatalos személy elleni erőszak, rongálás, valamint garázdaság miatt meghozott, kizárólag rendőri jelentésre, illetve rendőri tanúvallomásra alapozott ítéleteket. Semmisnek tekintendők a bíróság hatáskörébe tartozó rendzavarás, garázdaság és veszélyes fenyegetés szabálysértése miatti felelősségre vonások is, ha azok

alapját csak rendőri jelentés vagy tanúvallomás képezte. A döntés a 2006. szeptember 18. és október 24. között elkövetett cselekményekre vonatkozik.

(67) Alaptörvényével összhangban állónak minősítette: A semmisségi törvénnyel szemben húsz indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozók szerint a jogalkotó az igazságosság érdekében a jogbiztonság alkotmányos követelményét megsértve törte át a jogerő intézményét, mert a büntetőeljárás törvény szerint is perújítási ok a hamis, vagy hamisított bizonyíték felhasználása. A semmisségi törvény azonban valamennyi ügyben eleve feltételezi ennek a ténynek a bizonyíthatóságát, ezzel elzárja a bíróságot a tényleges értékeléstől. Az indítványozók többek között azért is támadták a törvényt, mert annak rendelkezéseivel a törvényhozó hatalom konkrét egyedi ügyeket értékelt újra, jogerős ítéleteket értékelt felül, s a bíró számára mérlegelés nélküli, kötelező tartalmú döntés meghozatalát írta elő, ami sérti a hatalommegosztás elvét. Az Alkotmánybíróság nem találta alaptörvény-ellenesnek a törvényt (24/2013. (X. 4.) AB határozat). A testület úgy ítélte meg, hogy a kivételes jellegű és egy különleges helyzet politikai és jogi kezelésének igényével elfogadott „igazságtételi” célú jogalkotás esetében a büntetőjoggal szemben támasztott alkotmányos követelményeket a semmisség jogintézményének sajátosságaira tekintettel kell érvényre juttatni. A testület szerint a jogalkotó a hatalmi ágak megosztásának, illetve a bírói függetlenségnek az elvét sem sértette meg azzal, hogy a törvény erejénél fogva semmissé nyilvánította azok elítélését, akiket a 2006. őszi tüntetésekhez kötődő eljárásokban ítélték el. Bár az Országgyűlés a bíróságokra feladatot rótt, de ezzel nem csorbította azok Alaptörvényben biztosított függetlenségét, önállóságát. A határozathoz Bragyova András, Kiss László és Lévay Miklós alkotmánybírák különvéleményt csatoltak.

(68) Hetven éves életkori határ: lásd: (16) Mandátuma nem szűnik meg

(69) Az Alaptörvény alapjogi fundamentumának szánt I. cikke a következőket deklarálja: (1) Az EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. (2) Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait. (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szük-

séges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

(70) 98 százalékos különadó: lásd: (1) 98 százalékos különadó

(71) Az Alaptörvény alkotmányos szintre emelte a nemzetközi fórumok által kritizált tényleges életfogytig tartó szabadságvesztést azzal, hogy a IV. cikk (2) bekezdése kimondja: „Tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés csak szándékos, erőszakos bűncselekmény elkövetése miatt szabható ki.” Az Emberi Jogok Európai Bírósága 2014. május 20-án Magyar László ügyében kimondta, hogy a tényleges életfogytiglan magyar szabályozása egyezményellenes. Embertelen és megalázó a büntetés, amiért a szabadulás elvi lehetősége sem biztosított. A Bíróság szerint minden elítéltnak joga van ahhoz, hogy előre meghatározott időközönként, megismerhető szempontok szerint megvizsgálják, hogy indokolt-e még a fogva tartása.

(72) Az Alaptörvény előtt az egyházként elismerésről a bíróságok döntöttek, amelyek valamennyi, a törvényi feltételeket teljesítő közösségnek megadták az egyházi státuszt. Jelenleg az új egyháztörvény (2011. évi CCVI. törvény) több módosítást követően a bevett egyház és a vallási tevékenységet végző egyesület kategóriáját különbözteti meg. Ezek azok a szervezeti formák, amelyekben a hívek gyakorolhatják vallásukat. A bevett egyházként elismerésről a parlament dönt, ami ellen az Alkotmánybíróság előtti jogorvoslatot 2013-tól biztosítja a törvény. Az új szabályok bevezetésével a korábban egyházként működő vallási közösségek elvesztették e státuszukat, annak minden előnyével együtt. Néhányukat a törvény mellékletében az Országgyűlés elfogadott egyházként, de a többi közösségnek külön kérelmezni kellett egyházként való újra elismerését. Közülük többen az Alkotmánybírósághoz fordultak, ami határozatában alaptörvény-ellenesnek ítélte a szabályozást és visszamenőleges hatállyal megsemmisítette az egyháztörvény egyes rendelkezéseit [6/2013. (III. 1.) AB határozat]. Kimondta, hogy sérti a vallásszabadsághoz való jogot az egyházi státusz elnyerésének és megszűnésének eljárási rendje. Az államnak vallási és a lelkiismereti kérdésekben semlegesnek kell lennie, mely követelményt nem elégít ki az, ha az Országgyűlés dönt az egyházként elismerésről. Az Alkotmánybíróság határozatára 2013-ban a kormány alaptörvény-módosítással reagált, és módosult az egyháztörvény is. Az Alaptörvény negyedik módosítása alaptörvényi szintre emelte azt, hogy az Országgyűlés sarkalatos törvényben egyházként ismerhet el egyes vallá-

si tevékenységet végző szervezeteket. Az Európai Unió és az Európa Tanács felől érkező kritikák hatására az ötödik alaptörvény-módosítás változtatott a szövegen, de az továbbra is aggályos. Az Emberi Jogok Európai Bírósága 2014. április 8-án elmarasztalta Magyarországot, mert az egyháztvény sérti a vallásszabadságot és az egyesülés szabadságát. A bíróság szerint sérti az állam semlegességének elvét, ha a parlament dönt az egyházként elismerésről, mert az természetéből adódóan politikai döntést hoz. A szabályozás továbbá diszkriminatív a kisegyházakkal szemben.

(73) **Büntethető a hajléktalanság:** Az új szabálysértési törvény (2012. évi II. törvény) szabálysértéssé minősítette a közterület életvitelszerű lakhatásra való használatát. Az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybírósághoz fordult, és határozatában a testület alaptörvény-ellenesnek találta a rendelkezést [38/2012. (XI. 14.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy sem a hajléktalanoknak a közterületekről való eltávolítása, sem a szociális ellátások igénybevételére való ösztönzése nem tekinthető olyan alkotmányos indoknak, amely megalapozná a hajléktalanok közterületen élésének szabálysértéssé nyilvánítását. A hajléktalanság szociális probléma, amit az államnak a szociális igazgatás, a szociális ellátás eszközeivel és nem büntetéssel kell kezelnie. Az emberi méltóság védelmével összeegyeztethetetlen, ha az állam önmagában azt bünteti, hogy valaki kényszerűségről közterületen él. A Kormány az Alaptörvény negyedik módosításával „írta felül” az Alkotmánybíróság döntését. Ennek eredményeként az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése tartalmazza azt a jogalkotási felhatalmazást, amely szerint törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.

(74) **Család:** Az új családjogi törvény (2011. évi CCXI. törvény) úgy rendelkezik, hogy a család: a természetes személyek érzelmi és gazdasági közösségét megvalósító olyan kapcsolatrendszer, amelynek alapja egy férfi és egy nő házassága, vagy egyenes ági rokon kapcsolat, vagy a családba fogadó gyámság. Az alapvető jogok biztosa a család fogalma alaptörvény-ellenességének megállapítását kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál. A testület határozatában kimondta, hogy a család fogalma túlságosan szűken meghatározott [43/2012. (XII. 20.) AB határozat]. Az állam védi a családot, mint a nemzet fennmaradását biztosító intézményt és tisz-

teletben tartja a magán- és családi életet. E két kötelezettségből fakad az a követelmény, hogy ha a jogalkotó a családokra nézve kíván jogokat és kötelezettségeket megállapítani, akkor azoktól a személyektől, akik a család-alapítást a házasságkötést megelőző vagy mellőző más – a jogalkotó által legalább egyes elemeiben szabályozott és elismert – tartós érzelmi és gazdasági életközösségben kívánják megvalósítani, a már megadottakhoz képest jogokat nem vonhat vissza, a társkapcsolati forma meglévő védelmi szintjét nem csökkentheti. Az Alaptörvényből fakadó követelmény az is, hogy a házasságot és a családot érintő intézményvédelmi kötelezettség nem eredményezheti a gyermekek bármilyen, közvetlen vagy közvetett jellegű hátrányos megkülönböztetését azon az alapon, hogy szüleik házasságban, vagy más típusú életközösségben nevelik őket. A Kormány a határozatra alaptörvény-módosítással vágott vissza, és a negyedik alaptörvény-módosítással bekerült az Alaptörvény szövegébe a család fogalma. Az L) cikk értelmében a családi kapcsolat alapja a házasság (amely férfi és nő között jöhet létre), illetve a szülő-gyermek viszony.

(75) Az Alaptörvény XVI. cikk (4) bekezdése szerint „a nagykorú gyermekek kötelesek rászoruló szüleikről gondoskodni”.

(76) Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása kimondja: „Valljuk, hogy együttélésünk legfontosabb keretei a család és a nemzet, összetartozásunk alapvető értékei a hűség, a hit és a szeretet.”

(77) **Őszintétlenül vallják:** Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása szerint: „Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének köteleességét.”

(78) **Megalázó feltételek:** A szociális ellátásokról szóló törvény felhatalmazást ad a települési önkormányzatoknak arra, hogy rendeletben az aktív korúak ellátására való jogosultság feltételeként előírják a lakókörnyezet rendezettségét. E körben a lakás vagy ház és annak udvara, kertje, a kerítéssel kívül határos terület, járda tisztán tartása, az ingatlan állapotának és rendeltetészerű használhatóságának, valamint higiénikus állapotának biztosítására irányuló kötelezettség írható elő. A felhatalmazó rendelkezés sérti az emberi méltósághoz és a magánszférához való jogot. A rendelkezés azt engedi meg az önkormányzatoknak, hogy a kérelmezők életmódját szabályozzák és ellenőrizzék, azt is, ami magánlakásuk falain belül történik. A kérelmezők magántulajdonában lévő ingatlan körüli terület, valamint a telekhatáron belüli udvar, kert tekintetében akár jelentkezhet mérlegelendő igény a magánszféra-jogok korlátozására a lakókörnyezet védelme érdekében, azonban az, hogy valaki a lakását a fa-

lakon belül tisztán tartja és rendeltetésszerűen használja-e, az nem tarthat az önkormányzat által szabályozható és ellenőrizhető tárgykörök közé. A lakás vagy a ház állagának biztosítása, valamint az, hogy az rendeltetésszerűen használható és higiénikus állapotban legyen, már olyan anyagi ráfordítást igényelhet, amire a kérelmezők éppen azért nem lehetnek képesek, amiért segélyért fordulnak az önkormányzathoz, nevezetesen, hogy szegények. Egy szociális rászorulóknak járó juttatást éppen azok elől zárnak el, akik szociálisan rászorulnának. E feltételekkel a törvény és/vagy önkormányzati rendelet azáltal sérti az érintettek emberi méltóságát, hogy lehetetlenné teszi számukra a segély kérelmezését. Az ombudsman Érpatak településen a szociális tűzifa kiosztásánál alkalmazott feltételekről 2013-ban megállapította, hogy azok sértik az emberi méltóságot, és hogy a szociális ellátáshoz jutást nem lehet előzetes feltételekhez kötni (Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-310/2013 sz. ügyben, elérhető az ajbh.hu oldalon).

(79) Szociális temetés: 2013. szeptember 19-én hirdették ki a temetkezési törvény módosítását, ami bevezette a szociális temetés intézményét. Szociális temetésnél a hozzátartozót nem terhelik költségek, az állam ingyenesen biztosít sírhelyet és koporsót vagy urnát, gondoskodik a holttest hűtéséről, szállításáról. A hozzátartozó azt vállalja, hogy ő vagy akit felkért, személyesen közreműködik az elhunyt temetésre való előkészítésében (mosdatásban, felöltöztetésében), a sír kiadásában és visszahantolásában, a koporsó vagy az urna szállításában a temetőn belül, továbbá a sírba helyezésben vagy az urnahelyezésben. A szociális temetés szabályai sértik az emberi méltóságot, amiért az állam, még ha nem feltétlen kötelezéseként is, de a gazdasági kényszer eszközével arra kényszeríti a közeli hozzátartozót, hogy a holttestet megmosdassa, felöltöztesse, vagy hogy részére sírt ásson. Továbbá a szabályozás az azt igénybevevőkkel szemben önkényesen tesz különbséget, mert csak azok számára teszi lehetővé ennek a támogatási formának az igénybevételét, akik kizárólag személyes közreműködéssel járulnak hozzá a temetéshez. A parlament végül két héttel a törvény hatályba lépése előtt 2015-re halasztotta a szociális temetés bevezetését. Lásd bővebben: az EKINT 2013. október 7-i beadványát az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához, mely elérhető az ekint.org oldalon.

(80) Tanszabadság: Az Alaptörvény X. cikke értelmében Magyarország biztosítja a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek kö-

zött a tanítás szabadságát. A törvényben meghatározott kitétel tévesen azt sugallhatja, hogy a tanszabadság bárhogyan korlátozható, ha törvénybe foglalják. A tanszabadság része például az, hogy a pedagógus megválaszt-hassa, milyen tankönyvből kíván tanítani. Ez a szabadság 2014-re megszűnt. Hoffmann Rózsa köznevelésért felelős államtitkár küldte szét az iskoláknak azt a szűkített listát, amelyről a tanárok kiválaszthatják a könyveket. A korábbi több száz könyvből álló lista néhány kiadványra szűkült, a tankönyvellátást központosították.

(81) A Magyar Művészeti Akadémia: Az MMA az Alaptörvényben rögzített intézmény, amely az Országgyűlés által 2011 júliusában elfogadott 2011. évi CIX. törvény alapján köztestületként működik. Az MMA közhatalmi jogköröket nem gyakorol, de a kulturális támogatások szétosztásával, kulturális intézmények tulajdonlásával kapcsolatban olyan hatáskörei vannak, amelyek jelentősen kihatnak a művészeti alkotás szabadságára. Az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybírósághoz fordult, mert szerinte az állami semlegesség követelményét sérti, hogy csak az 1992. január 31-én alapított Magyar Művészeti Akadémia civil szervezet tagjai válhattak a Magyar Művészeti Akadémia alakuló közgyűlésének résztvevőivé, és ezáltal az MMA megalakuláskori rendes tagjaivá, valamint a későbbi tagfelvételtől kizárólagosan döntő testületté. Az Alkotmánybíróság döntésében [18/2014. (V. 30.) AB határozat] a Magyar Művészeti Akadémia létrehozását és működését nem tartotta alkotmányosnak, de az erről szóló jogszabályt nem semmisítette meg, csak azt az alkotmányos követelményt fogalmazta meg, miszerint az MMA tagságának mindenkori összetétele, szervezeti felépítése és működése meg kell feleljen a művészeti szabadság alkotmányos értékének. A köztestület szervezeti felépítésének és működésének is a művészeti tevékenység pluralizmusát kell tükröznie, illetve elősegítenie. Az MMA-nak egyenlő esélyeket kell biztosítania a művészek számára az MMA-tagságra, és ezen keresztül arra is, hogy a művészeti életre befolyást gyakorolhassanak.

(82) Alkotmánybíróság létszáma: lásd: (15) Tizenöt főre bővített Alkotmánybíróság

(83) Bírák megbízási ideje: lásd: (17) Tizenkét éves mandátum

(84) Ombudsmanok egymáshoz való viszonya: lásd: (48) Ombudsman-rendszer

(85) Szűkre szabott indítványozói jog: Az új alkotmánybírósági törvénnyel (2011. évi CLI. törvény) megszűnt a bárki által személyes érín-

tettség nélkül kezdeményezhető (actio popularis) normakontroll lehetősége. 2011. december 31-ig bárki kérhette valamely jogszabály utólagos alkotmányossági vizsgálatát, jelenleg ilyen eljárást csak a kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, az alapvető jogok biztosa, a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész kezdeményezhet. A polgárok a jogszabályokkal szemben alkotmányjogi panaszt terjeszthetnek elő akkor, ha egy egyedi ügyben folytatott bírósági eljárásban az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán alkotmányos joguk sérelme következett be, illetve kivételesen abban az esetben, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelmük. Az érintettség megköveteli, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapítson meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérüljenek. A panasz benyújtásának mindig előfeltétele, hogy az érintett a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeit megelőzően kimerítse.

(86) Mondvaccinált okokra hivatkozva elutasítja: Szemléletes példája ennek a 3036/2014. (III. 13.) AB végzés. A választási plakátok kihelyezésével kapcsolatos ítélet alkotmányossági felülvizsgálatát visszautasította az Alkotmánybíróság, mert a bírák többsége szerint az indítvány nem tartalmazott alkotmányjogilag értékelhető indokolást az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegére, illetőleg arra nézve, hogy a bírói döntés milyen módon sérti a szabad véleménynyilvánításhoz való jogot. Ez az érvelés ahhoz hasonlíthatóan abszurd, mintha azt kellene bizonyítani egy halálbüntetésre ítélnék, hogy a büntetés korlátozza az élethez való jogát. A döntésről bővebben lásd: A független intézmények csődje – az Eötvös Károly Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért elemzése, elérhető az ekint.org oldalon. Az AB visszautasítási gyakorlatát az EKINT konferenciáján 2014. február 21-én szakértők elemezték. A *Résnyire zárt ajtó* című konferenciáról videók készültek, melyek megtalálhatóak az ekint.org oldalon és youtube csatornánkon.

Az e fejezetben korábban olvasható Elmúltnégyév – A jogállam pusztulása (2010–2014) című négy részből álló, a Magyar Helsinki Bizottsággal és a Társaság a Szabadságjogokért jogvédő szervezettel együttműködésben készült elemzésünk szerves folytatásaként az Eötvös Károly Intézet kibővítette a sorozatot az ötödik és hatodik évet (2015–2016) értékelő elemzéssel.

Eötvös Károly Intézet:

Az ötödik és hatodik év (2015–2016)

Repül a nehéz kő, ki tudja, kit hogyan talál meg

Az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet szolidaritást vállalt a Népszabadság szerkesztőségével. Erkölcsi támogatásunkat azzal fejeztük ki, hogy elemzésünket felajánlottuk közlésre a Népszabi Facebook oldalának.

2016. október

2014 tavaszán a jogállam lebontásának 2010–2014 közötti időszakáról négyrészes cikksorozatot készített az Eötvös Károly Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért. Az azóta eltelt idő sem volt kevésbé izgalmas, ezért a korábbi kutatást az Eötvös Károly Intézet műhelyében kiegészítettük a Fidesz kormányzás ötödik és a hatodik évének kritikai elemzésével. Az Eötvös Károly Intézet szolidáris a 2016 októberében bezárt Népszabadság szerkesztőségével. Erkölcsi támogatásunkat azzal is nyilvánvalóvá szeretnénk tenni, hogy elemzésünket felajánlottuk közlésre a Népszabi Facebook oldalának.

A jogállam pusztulásának elmúlt négy évről szóló sorozatunk története a 2014-es választásokkal folytatódik. Az előző kormányzati ciklus rombolásának eredményei beértek a második ciklusra. A választási szabályokat és szisztémát aktuális érdekei szerint megváltoztató Fidesz - KDNP

gondosan előkészítette a pályát a 2014-es országgyűlési választásokra. Az egyfordulósá alakított és így alacsonyabb részvétellel is érvényes választással, illetve az átrajzolt választókerületekkel, valamint az inkább többségi elven működő rendszerrel szinte már túlért a narancs: a kormánypártok a szavazatok 44,5 %-ának megszerzésével újra kétharmados győzelmet arattak. A helyzet abszurditását jól mutatja, hogy a Fidesz a korábban elvesztett 2002-es és 2006-os választások alkalmával is több szavazatot kapott, mint 2014-ben, de a NER-ben 2,1 millió voks is elég volt ahhoz, hogy minősített többségre váltsa az alacsonyabb támogatottságát.

Ezt követően a hatalmi gépezet olajozottan működött, és a lehetséges irányokkal kapcsolatban nem sokáig lehettek illúziói senkinek. A kormányfő 2014. júliusi tusványosi beszéde hivatalosan is vitathatatlaná tette azt, amit addig csak a kétharmados kormánytöbbség kritikusai állítottak. Orbán Viktor már nem tekinti mércének és hivatkozási alapnak a rendszerváltást és annak intézményi vízióját, az alkotmányos liberális demokráciát. Állítása szerint az általa megteremteni óhajtott berendezkedés az illiberális, munka-alapú állam. A példaként hivatkozott államok (pl. Oroszország, Kína, Törökország) szinte mind autokráciák vagy totalitárius diktatúrák, amelyek semmibe veszik vagy súlyosan korlátozzák a politikai pluralizmust, a sajtószabadságot, az egyéni szabadságot, a kisebbségi jogokat, a magántulajdont. Ezután tehát a tetteken túl, a kormányfő szavai is igazolják, hogy a mai kormánytöbbség a nyugati típusú, alkotmányos demokrácia lerombolása köré szervezi politikáját.

Magyar Angszoc

Úgy tűnt, második ciklusra számos válságos ágazat és társadalmi probléma ügyét nem lehetett tovább elfedni. Az oktatás, az egészségügy, a korrupció puszkaporos hordókká váltak. A kormányzat ahelyett, hogy a válságágazatokkal és a nyomasztó korrupciós helyzettel, a növekvő szabadsághiánnyal nézett volna szembe, nem is sikertelenül kerülőutakat keresett, elterelő hadműveletekkel kísérletezett. A kormány tehát próbálta terelni a közvélemény figyelmét, méghozzá olyan irányokba, amiktől politikai népszerűségének növelését várta gyakran merő cinizmusból, függetlenül bármilyen morális felfogástól vagy akár ideológiától.

A kormányzat bűnbakot kereső propagandája fókuszába elsődlegesen

a nagyszámban érkező menekült emberek kerültek. A menekültek ellenőrzött fogadására való felkészülés helyett a kormány gyűlöletkampányt indított, hogy ezzel tematizálja, és sakkban tartsa a közvéleményt. 2015 januárjában a Charlie Hebdo-merényletet követően tartott megemlékezés után, Orbán Viktor nyilatkozatában összemosta a menekülteket a bevándorlókkal és a terroristákkal. Nem sokkal később a kormány az adófizetők pénzén országos plakátkampányt indított, és hamisan kérdező nemzeti konzultációt kezdeményezett a bevándorlásról és a terrorizmusról. A közmédia a menekültek ellen hangoló, sőt uszító tudósításokkal erősített rá a polgárok természetes félelmekre. Mindeközben megépült a déli határvidéken a kerítés, és bevezették, majd jogellenesen hosszú ideig fenntartották a menekültügyi válsághelyzetet. Ettől kezdve máig az országba gyakorlatilag lehetetlen legálisan bejutniuk a menedékkérőknek. 2016 tavaszára a kormány már a magyar jog szerint elismert menekültek integrációját segítő szociális ellátásokat is megvonta, nem adva esélyt a beilleszkedésre még a menekültként elismert embereknek sem. A helyzetet tovább élte a kormány által 2016 februárjában kezdeményezett népszavazás a „kényszerbetelepítési” európai uniós kvótáról. A törvényi követelményeknek nem megfelelő kérdés (nem az országgyűlés hatáskörébe tartozó, nem egyértelmű) hitelesítéséhez a Nemzeti Választási Bizottság mellett a Kúria is tevékenyen hozzájárult.

Hiába lett a referendum érvénytelen és így eredménytelen, a népszavazáson részt vettek kvótát elutasító döntéséből Orbán Viktor politikai felhatalmazást olvasott ki és kezdeményezte a gránit szilárdságú alaptörvény immár hetedik módosítását. Az alaptörvény-módosítás a Nemzeti Hitvallásba és a normaszövegbe is elhelyezi az alkotmányos identitás igencsak meghatározatlan fogalmát, amelynek védelmét alapvető állami kötelezettséggé nyilvánítja. Az uniós klauzula kiegészítése szerint pedig az uniós hatalomgyakorlás nem sértheti az alapjogokat, illetve Magyarország rendelkezési jogát területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozóan. Az új szabályokkal a kormány csak látszólag Brüsszelnek üzen; valójában az uniós jog elsőbbségét (amely szerint a tagállamok az unió hatáskörébe tartozó tárgykörökben nem alkalmazhatják az európai joggal ellentétes nemzeti rendelkezéseket) ezzel nem érintheti. E szabályoknak kockázatuk viszont feltétlenül van az üresnek ható szövegben is, a magyar szervek, például az Alkotmánybíróság immár kizárólag „egypárti” bírái jogi kötelező erővel adhatnak

a kormány adott politikai érdekeinek kedvező értelmet az alaptörvényi mondatoknak. Ugyanakkor az idegen népesség betelepítésének tilalmát és az országban élés egyedi kérelemhez kötöttségét kimondó előírás, bár az uniós kvótaszabályozással szembeni alkotmányos akadálnak tűnhet, valójában összhangba hozható vele. Összefoglalva: az alaptörvény-módosítási javaslat, nem annyira a közjog terén hoz változásokat, sokkal inkább a kormányzati propagandát szolgálja.

Ugyancsak a menekültekkel szembeni gyűlöletkampánnyal előkészített népszerűség- és hatalomnövelő intézkedés volt a terrorveszélyhelyzet intézményesítése. Az új különleges jogrend elfogadtatása már 2016 elején felmerült, azonban az ellenzéki képviselők támogatásának hiányában – mivel időközi választások miatt 2015 februárjában a Fidesz-KDNP elvesztette kétharmadát – nem volt meg a szükséges többség. A kezdetben a nyilvánosság elől eltitkolt javaslat érdemi megvitatás nélküli elfogadására 2016 júniusában került sor az alaptörvény hatodik módosításával és ahhoz kapcsolódóan a rendőrségi, a nemzetbiztonsági szolgálati és a honvédelmi törvény módosításával. A terrorveszélyhelyzetet terrortámadás, illetve annak jelentős és közvetlen veszélye esetén a kormány kezdeményezésére a parlament vezeti be. A rendkívüli jogrend idején a kormány rendeletet alkothat, amellyel egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A bizonytalan tartalmú terrorveszély esetén bevezethető jogrend az önkényes kormányzati hatalomgyakorlás kereteit teremtheti meg. A kormány a veszélyeztetettséget vagy annak rémképét felhasználva megerősítheti belső pozícióját, azaz támogatottságát is, és ezt kihasználva létszámolhat valódi ellenfeleivel.

Gazdasági térnyerés, a kiváltságosok gyarapodása

Míg az első ciklusban a közjogi átrendezés volt napirenden, addig a másodikban már inkább a gazdasági befolyás masszív átcsoportosítása a jellemző. A kormány továbbhaladva a megkezdett úton (szerencsejáték-szervezés, trafiküzemeltetés, közműszolgáltatások államosítása) akár teljes ágazatokat szabályoz újra, hogy aztán az átrendezéssel hozzá közel álló támogatóit részesítse előnyben. A kormányfő deklarált célja a pénzügyi, média- és energiaszektorban a magyar tulajdon – ami a gyakorlatban ba-

rát tulajdonost jelent – hányadának 50% felé emelése. Ez a cél mára jó részt megvalósult. Ezzel párhuzamosan egyre inkább csökkenti az állam átláthatóságát és így a közhatalomgyakorlók ellenőrizhetőségét.

Az erőforrások újraelosztásának szimbolikus példája az, ami a termőföldekkel történik. Az újraelosztáshoz korrumpált pályáztatás és ezt segítő jogalkotás teremt alapot, amihez az Alkotmánybíróság eddig, a nemzeti parkok Nemzeti Földalap kezelésébe kerülése kivételével, rendre asszisztált. A haszonbérleti szerződések felmondásával és újrapályáztatásával, illetve a földárverésekkel kapcsolatban azonban most először következhet be fordulat, hiszen 2016. október elején a Fővárosi Törvényszék az Alkotmánybíróság vizsgálatát kezdeményezte a Kishantosi Vidékfejlesztési Központnak a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet ellen folyamatban lévő másodfokú polgári perében. A bíróság szerint átláthatatlan a pályázatok elbírálása, mert többek között nincsenek objektív követelmények az elbírálásra, és nem biztosított jogorvoslat akkor, ha a pályázat eredményeként megkötött szerződés szabályszerű, de maga a pályázati kiírás és felhívás, illetve azok elbírálása jogszabályba ütközik. A labda az Alkotmánybíróság térfelén pattog, és csak remélhetjük, hogy legalább az alkotmányellenes rendelkezések egy részét megsemmisíti.

A politikai célból szerzett gazdasági befolyás felhasználásának különösen szomorú példája a Népszabadság kegyetlen elpusztítása. A lap egyik nap még dolgozó munkatársait a másik nap reggelén motoros futárokkal értesítették, hogy felmentik őket a munkavégzés alól. Az épp költözködő szerkesztőség munkatársait be sem engedték munkahelyükre, így a költözés miatt összepakolt számítógépeikhez, levelezésükhöz és dokumentumaikhoz sem férhetnek hozzá. Ez a példátlan brutalitáson túl, alapjogi problémák sorát veti fel, mivel ezáltal nem csak a munkavállalók magánélethez való joga sérül bizonyosan, hanem az információ- és informátorvédelem is, ami nem csupán a sajtószabadság alapintézményét veszi célba, de emberi sorsokat is veszélyeztethet.

A kiváltságosok gyarapodásával egyidejűleg az állam átláthatóságának csökkentésén fáradozó kormány tovább korlátozta a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot. A számára kellemetlen ügyek esetében rendre jogszabálmódosítással próbálja kivonni a számára kellemetlen adatokat a közérdekű adatok köréből. 2016 tavaszán a Magyar Posta szerződéseinek, és a Magyar Nemzeti Bank tulajdonában álló gazdasági társaságok, illetve az MNB által létrehozott alapítványok közérdekű és köz-

érdekből nyilvános adatainak megismerését korlátozó törvényeket fogadott el a parlament, amelyeket Áder János köztársasági elnök nem írt alá, hanem az Alkotmánybíróság vizsgálatát kezdeményezte. Az Alkotmánybíróság a posta szerződéseinek titkosítását jóváhagyta, míg az MNB alapítványok esetén a testület kimondta, hogy az alapítással az MNB pénze nem veszt el közpénz jellegét, azzal továbbra is el kell számolnia.

Az egyediesített jogalkotások mellett a kvótanépszavazás árnyékában a kormány 2016 októberében rendeletet fogadott el, folytatva a közérdekű adatok megismerésének korlátozását, és végül megvalósult az, amitől korábban is tartottak a jogvédelem hívei. Fizetni kell a közérdekű adatok megismeréséért: a rendelet meghatározza, hogy az adatigénylés teljesítésekor milyen tarifákat lehet alkalmazni, például fénymásolásra vagy akkor, ha az adatok összeállítása négy óránál több munkájába kerül az adatkezelő szerv munkatársának.

Aki nem lép egyszerre, nem kap rétest

A kormány hatalommaximalizáló törekvéseinek behódolva az előző ciklusban az Alaptörvény elfogadásával kiépített intézményrendszer a várakozásoknak megfelelően teljesített. A bedarált alkotmányos intézményrendszer helyén működő rendszerfüggő intézmények nem csupán a kormány érdekeit figyelembe véve gyakorolják hatásköreiket, hanem már arra is van példa, hogy a domesztikált szerveket törvénysértően használják fel céljaik elérésére. Sőt, már az sem egyedi eset, hogy a törvényesség látszatára sem adva gyanús biztonsági cégeknek szervezik ki a problémamegoldást, teret adva a megfélemlítésnek.

A második ciklus közepére az Alkotmánybíróságot kizárólag olyan bírúk alkotják, akiket a kormánykoalíció az ellenzék figyelmen kívül hagyásával, önállóan jelölt és választott. A testület alapvetően nem is okoz csalódást, hiszen számos esetben, és a szimbolikus ügyekben szinte mindig, a kormány érdekeivel egybeeső döntést hoz, nem biztosítva ezzel az alkotmányos funkciójából következő ellensúlyt a törvényhozással és kormányzattal szemben. Az Alkotmánybíróság többek között nem találta alaptörvény-ellenesnek a fővárosi győzteseket premizáló önkormányzati választási rendszert, a dohány-kiskereskedelem államosítását, majd koncesszióba adását, vagy azt, hogy - nézetünk szerint - törvényellen-

sen tiltotta meg a bíróság közreműködésével a rendőrség a miniszterelnök háza előtti tüntetést.

Az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybírósághoz hasonló teljesítményt nyújtott. Noha elsőrendű alkotmányos kötelezettsége az alapjogok védelme, hosszú időn keresztül egyáltalán nem nyilatkozott, nem is vizsgálódott a Magyarországra érkező menekültek helyzetével kapcsolatosan, holott a rá vonatkozó törvény szerint különös figyelmet kell fordítania a leginkább veszélyeztetett csoportok jogaira. Magyarország a rendszerváltás óta nem szembesült a menekültválsághoz hasonló emberi jogi krízishelyzettel, ám a menekültek nem kaptak az ombudsmantól, az egyetlen állami jogvédő intézménytől semmiféle védelmet.

Az ügyészség, bár független szervként írja le az Alaptörvény, kiszolgálja a kormányt. A kormánypárt számára kényes ügyekben egyszerűen egyáltalán nem vagy elégtelenül nyomoz, mint például az amerikai kitiltási botrány, a Quaestor-ügy, a belvárosi ingatlanügyek vagy a Magyar Nemzeti Bank költségei kapcsán.

Az intézményrendszer törvénytelen felhasználásának szemléletes példája a propaganda szintjén már 2014 tavaszán elkezdődő, a Norvég Civil Alap által támogatott civil szervezetek és a pályázatokat lebonyolító alapítványok végzálása. Lázár János és Csepregyhi Nándor mellett Orbán Viktor is fizetett politikai aktivistáknak titulálta a civileket. Majd következett – mint utóbb a TASZ két éves pereskedése eredményeként kiderült – a miniszterelnök által személyesen jogsértően elrendelt, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal által lefolytatott ugyancsak több elemében jogsértő vizsgálat, miközben a KEHI az államháztartási törvény alapján csakis abban az esetben kezdeményezhet vizsgálatot, ha a támogatást az államháztartás központi alrendszeréből, illetve a költségvetésből adták volna. 2014 őszén pedig a készenléti rendőrség tartott törvénytelen házkutatást az Ökotárs Alapítvány és partnerei irodájában, munkatársainak lakásán. A bíróság végül kimondta, hogy a civil szervezetek szabályszerűen jártak el, és így a szervezetek megtarthatták a működéshez szükséges, a kormányzat által felfüggesztett adószámukat.

2016 februárjában azonban változott a helyzet, törvénysértő módon nem állami szervek intézkedtek, hanem ismeretlen háttérű, a kormány érdekében megfelelően tevékenykedő magánszemélyek csoportja, akik fizikai erejükkel akadályozták meg az MSZP-s Nyakó Istvánt, hogy a választási iroda épületében a vasárnapi boltbezárásról szóló népszavazási kér-

dését elsőként nyújthassa be. Az esetnek nem lett következménye, mivel sem az ügyészség, sem a rendőrség nem folytatott nyomozást a közösségi médiából könnyedén beazonosítható kopasz férfiak ellen, akik közül többen a Fradi Securityhez köthetők.

2016 nyarán a Városliget átalakítása ellen békésen tiltakozókkal szemben is nagyrészt ugyanazok a biztonsági őrök intézkedtek, akik a választási irodánál is jelen voltak. Azonban itt már nem csak megfélemlítést alkalmazva akadályoztak, hanem kifejezetten erőszakosan léptek fel. A biztonsági őrök verekedtek és gázspray-vel fújták le a tüntetőket, amit a rendőrség tétlenül szemlélte. A dolog abszurditása, hogy a rendőrség még azokkal szemben sem intézkedett, akik a rendőrökkel szemben alkalmazták a gázsprayt.

Az utóbbi másfél évben a Nemzeti Együttműködés Rendszerének működésében fontos változások figyelhetők meg. A rendszer korábban döntéseihez értekelemekre hivatkozó, racionális, ideologikus formulákat illesztett, nem ritkán erkölcsi érvekre is hivatkozott. Ez megszűnőben van, politikáját az erőszakosság, az ellenoldal megfélemlítése, illetve korrumpálása, az erős vagy csupán eléggé eltökélt ellenfelek előli kitérés, adott esetben a meghátrálás jellemzi. Ezek az egyelőre alkalmanként megjelenő, ám egyre erőszakosabb konfliktus-rendezési módszerek utalhatnak a NER kifáradására, de az eddiginél is korlátozóbb, kiszámíthatatlanabb rendszer képét is előrevetítik, amelyben már alapelemeiben is kérdésessé válik a jobbiztonság.

2. fejezet

ALAPTÖRVÉNY-KRITIKA

Ösvények és taposóaknák

Az Alaptörvény tervezete 2011 márciusában került a parlament elé, alig több mint egy hónap múlva pedig az Országgyűlés elfogadta a javaslatot. 2017 őszéig az Alaptörvényt hat alkalommal módosították.

Az Eötvös Károly Intézet a Magyar Helsinki Bizottsággal és a Társaság a Szabadságjogokért jogvédő szervezettel közösen a kezdetektől vizsgálta a 2010. évi választásokat követően megalakult Országgyűlés jogalkotási tevékenységét. Először 2010 júliusában tettünk közzé elemzést Az első törvényalkotási hullám címmel a törvényalkotás módszeréről és tempójáról, valamint a jogállami értékrenddel összeegyeztethetetlen szabályokról. 2010 decemberében A második hullám – a jogállam lebontása című elemzésben a jogállami garanciák lebontását, a kormányzat közhatalmi döntéseivel kiiktatott vagy jelentősen meggyengített fékek és ellensúlyok rendszerét vizsgáltuk. 2011 márciusában közzeltük Megállapítások a Magyarországon zajló alkotmányozásról című álláspontunkat, 2011 áprilisában pedig az alábbi hét pontban foglaltuk össze, mit gondolunk az alkotmányozásról.⁷

⁷ Az itt nem közölt első három elemzés elérhető az alaptorveny.eu oldalon.

Eötvös Károly Intézet, Magyar Helsinki Bizottság,
Társaság a Szabadságjogokért:

A harmadik hullám – az alkotmányozás

2011. április 12.

Az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért a kormányzat jogalkotási munkájáról szóló harmadik elemzésében azt vizsgálja, hogy mennyiben felel meg a jogállamiság kritériumának az alkotmányozás menete, valamint, hogy a hatályos alkotmányos rendszerhez képest milyen elmozdulások mutathatók ki a március 14-én a parlament elé benyújtott Alaptörvény-javaslatban.

Az Alaptörvény-javaslat az intézményi struktúrák átalakításával megnehezíti a demokratikus politikai versenyt és váltógazdálkodást, gyengíti a fékek és ellensúlyok rendszerét, a választójog kiterjesztésével pedig indokolatlanul alakítja át a politikai közösség kereteit. Az alapjogok védelmi szintje lényegesen csökken a korábbihoz képest, kikényszeríthetőségük pedig súlyos csorbát szenved az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítésével. Mivel az Alaptörvényben meghatározott sarkalatos törvények tartalmáról semmiféle információnk nincs, ezért elmondhatjuk, hogy az Alaptörvény elfogadása az alkotmányozási folyamatnak a kezdete, és nem a vége lesz.

1. Az alkotmányozás menete nem felel meg a jogállamiság követelményeinek.

Az alkotmányozás szükségességét a kormány nem támasztotta alá világos és meggyőző indokolással, annak céljai ismeretlenek, a politikai közönségnek pedig nem volt módja kinyilvánítani, hogy akar-e új alkotmányt. Az Alaptörvény titokban készült, nem ismert, hogy kik szövégezték az Alaptörvény-tervezetet. Az alkotmányozás előkészítésére egyedül felha-

talmazott parlamenti eseti bizottság által készített koncepciónak nincs köze az Alaptörvény-tervezethez, a tervezet szövegezésében valóban részt vevő politikusok pedig nem rendelkeztek semmilyen demokratikus felhatalmazással. Az Alaptörvény-tervezet kiérlelt vita nélkül nem eredményezhet tartósan stabil alaptörvényt, az alkotmányozás azonban nélkülözte mind a szakmai, mind a társadalmi vitát. Az alkotmányozás tempója emellett eleve lehetetlenné teszi a tervezet érdemi megvitatását: az Alaptörvényről folyó parlamenti vita kezdete 2011. március 14., az Alaptörvény elfogadására pedig 2011. április 18-án kerül sor. Az alig több mint egy hónapos időkeret, az összesen kilencnapos parlamenti vita kizár bármiféle érdemi vitát az Alaptörvény-javaslat kapcsán.

Magyarország Alaptörvénye egypárti alkotmányozás eredménye, az alkotmányozásban érdemben kizárólag a Fidesz - KDNP vett részt. A demokratikus értékeket valló ellenzéki pártok a parlamenti vitából is kivultak, mert elfogadhatatlannak tartották az eljárást. Ilyen körülmények között az Alaptörvény nem válhat a politikai közösség olyan dokumentumává, amelyet mindenki magáénak érezhet. Az Alaptörvény így súlyos legitimációs hiánnyal indul.

E kritikák lényegét – a kormány felkérésére kialakított véleményében – osztotta az Európa Tanács Velencei Bizottsága is 2011. március 28-án kelt értékelésében.

2. Az alkotmányozási folyamatnak a kezdete, és nem a vége az Alaptörvény elfogadása.

Az Alaptörvény-javaslat számos kérdést nem tisztáz, sarkalatos törvények sorozata fogja megváltoztatni a magyar demokrácia alapvető szabályait: újradefiniálja a választási rendszert, a választásra jogosultak körét, a bíróságok igazgatását és az alapvető jogokra vonatkozó garanciális szabályokat. E törvények tartalmát és elfogadásuk időpontját ma még nem ismerjük, így az Alaptörvény elfogadásával sem válik ismertté, hogyan működnek majd az alapvető intézmények, milyen tartalmúak lesznek az alapjogok.

Az alkotmányos demokráciákra jellemző, hogy speciális többségi szabályokat határoznak meg a garanciális törvények elfogadásához és az alkotmány módosításához. Az Alaptörvény-javaslat azonban fenntart-

ja azt az alkotmányos deficitet, miszerint az alkotmányozó többség és a minősített törvényhozási többség egybeesik, ami jelenleg még a kormánytöbbséggel is azonos. Az Alkotmány és a sarkalatos törvények megalkotásához és módosításához hiányoznak azok a többletfeltételek, amelyek megkövetelnék a kormány és az ellenzék konszenzusát.

Úgy tűnik, az Alaptörvény-javaslat készítői elsősorban nem szakmai, hanem hatalmi szempontok alapján határozták meg, hogy melyik törvény elfogadásához szükséges kétharmad, mihez feles parlamenti többség. Vannak olyan alapvető jogot érintő törvények, amelyek ok nélkül elveszítik kiemelt törvényhozói védelmüket, ilyen például a személyes adatok védelme, az információs szabadság, vagy az egyesülési és a gyülekezési jog. Ezzel párhuzamosan olyan szokatlan tárgykörök kerültek a minősített többséget igénylő törvények közé, mint a nemzeti vagyon vagy a család védelme, az adótörvények és a nyugdíjrendszer. Utóbbiak tipikusan a kormánytöbbség szabályozási körébe tartozó kérdések. E szabályozási területek kétharmados tárgykörűvé tétele súlyosan szűkíti a jövőben egy egyszerű többséggel működő kormány mozgásterét.

3. Az Alaptörvény-javaslat szakít a politikai közösség eddig elfogadott meghatározásával.

Az Alaptörvény-javaslat jelentős változást eredményez a közhatalom forrásának meghatározásában. Az eddigi alkotmányos berendezkedés a közhatalom forrásának azt a népet tartotta, amely a Magyar Köztársaság területén él. Az Alaptörvény-javaslat ezzel szemben az alkotmányozás alanyaként a nép helyett a nemzetet említi („Mi, a magyar nemzet tagjai”), és a választásokon való részvételt nem csak a magyarországi lakóhellyel rendelkezők számára teszi lehetővé. Így bár az Alaptörvény-javaslat nem definiálja a nemzet fogalmát, rendelkezéseiből következik, hogy a választásokon való részvétel az ország határain túl élő magyarok számára is lehetővé válhat, vagyis olyan személyek vehetnek részt a törvényhozó szerv tagjainak megválasztásában, akikre a parlament által meghozott törvények hatálya nem terjed ki, tehát nem viselik a politikai döntések következményeit.

4. A Nemzeti hitvallás több, mint ünnepélyes deklaráció, mert az Alaptörvény kimondja, hogy az alapjogokat a Nemzeti hitvallással összhangban kell értelmezni.

A jogalkotók a jogszabályok preambulumban rögzítik a szabályozás jogpolitikai célját és legfontosabb általános elveit; a magyar jogban és közjogi hagyományokban a preambulumoknak normatív ereje nincs. Magyarországon Alaptörvény-javaslatunk Nemzeti hitvallással kezdődik – amennyiben erre preambulunként tekintünk, akkor az csupán ünnepélyes deklaráció, amely kikényszeríthető elemeket nem tartalmaz.

A Nemzeti hitvallás azonban két szempontból is súlyos aggályokat vet fel: egyrészt szakít a modern demokratikus alkotmányoktól megkívánt világnézeti semlegességgel, a szekuláris állam követelményével, és ezáltal azzal, hogy valamennyi, az alkotmány hatálya alá tartozó személy a sajátjaként tekinthessen az Alaptörvényre. A Nemzeti hitvallás ugyanis keresztény-nemzeti világméket tükröz és oktrojál mindenkire azzal, hogy az Alaptörvény részeként jelenik meg: „Elismerjük a kereszténység nemzetmegtartó szerepét”, vagy „Valljuk, hogy együttélésünk legfontosabb keretei a család és a nemzet, összetartozásunk alapvető értékei a hűség, a hit és a szeretet.” A Nemzeti hitvallásban nincs egyetlen utalás sem a szekularizált, nem vallási kulturális hagyományra.

Másrészt a nemzeti hitvallás nem marad meg a preambulumok deklaratív szintjén. Az Alaptörvényjavaslat a Q. cikk (3) bekezdése szerint normatív tartalommal rendelkezik, hiszen az Alaptörvényt a Nemzeti hitvallással összhangban kell értelmezni. Ez pedig azt jelenti, hogy az alapjogi katalógus, így például a véleménynyilvánítás szabadsága vagy az emberi méltóság olyan értékek alapján értelmezendők, és akár válhatnak korlátozhatóvá, mint a hit, a hűség vagy a kereszténység kiemelkedő szerepe.

5. Az Alaptörvény-javaslat megkérdőjelezi az alapvető jogok alapvető jellegét, a polgárok az eddiginél gyengébb védelemre lesznek jogosultak.

Az Alaptörvény-javaslat áttöri azt az alapvetést, amely szerint az alapvető jogok az embert ember, a polgárt polgár mivoltánál fogva illetik meg az állammal szemben, tekintet nélkül kötelezettségei teljesítésére, érdeme-

ire vagy társadalmi hasznosságára. Az alapvető jogok ilyen feltételekhez kötése nemcsak egy-egy alapvető jogról szóló rendelkezésben érhető tetten, hanem áthatja az Alaptörvény egész emberképét.

Az Alaptörvény-javaslat nem szorítkozik arra, hogy a közhatalom gyakorlásának korlátait és az alapvető jogok érvényesüléséhez szükséges állami cselekvést szabályozza – holott ez lenne a helyes. Ahelyett, hogy korlátok közé szorítaná az egyének életébe és egymás közötti viszonyaikba történő állami beavatkozást, azzal az igénnyel lép fel, hogy a magánszférát és a magánviszonyokat is meghatározza. Az Alaptörvény-javaslat egészét egy konzervatív-jobboldali ideológia hatja át a kereszténység nemzetmegtartó szerepének, a család, a nemzet, a hűség, a hit és a szeretet, a munka alapvető értéként történő hangsúlyozásával, mégpedig oly módon, hogy ezek az „együttélésünk legfontosabb kereteiként”, „összetartozásunk alapvető értékeiként” és „minden ember becsületének alapjaként” jelennek meg a szövegben. Ez pedig mindazokat, akik nem fogadják el a közösség értékeiként meghatározott ideologikus értékeket, illetve nem az Alaptörvény-javaslat szerint ideálisnak tekintett életformát követik, korlátozza abban, hogy alapvető jogait a közösség teljes jogú tagjaként gyakorolhassák. Az Alaptörvény-javaslat ezzel megfosztja az egyéneket attól, hogy maguk határozzák meg, mi teszi számukra értékessé az életüket. Így ahelyett, hogy az Alaptörvény az alapvető jogok forrása lenne, abszurd módon éppen a szabadság korlátozásának eszközévé válik.

Az Alaptörvény-javaslat újrafogalmazza az alapjogok alkotmányi fundamentumaként számon tartott mondatot: az a rendelkezés, amely eddig az alapjogok tiszteletben tartását és védelmét az állam elsőrendű kötelezettségként szabályozta, mostantól úgy szól, hogy az alapvető jogokat – az arra kötelezett megemlézése nélkül, általában – „tiszteletben kell tartani”, és csak védelmük állami kötelezettség. Emellett az Alaptörvény-javaslat a közhatalommal szemben fennálló állampolgári (honvédelmi és közteherviselési) kötelezettségen túl új, csak az egyének egymás közötti viszonyaiban értelmezhető kötelezettségeket is előír. Az Alaptörvény-javaslatban ilyen az, hogy „a nagykorú gyermekek kötelesek rászoruló szüleikről gondoskodni”, és az is, hogy a munkáltatók és munkavállalók „közösségi célokra is figyelemmel” kötelesek egymással együttműködni.

Az alapvető jogokat viszonylagossá teszi az is, hogy az Alaptörvény-javaslat az előzőekben említetteken túl is bővíti az állampolgári kötelezettségek körét. Ezzel a hangsúly arról, hogy az állam milyen kötelezett-

ségekkel tartozik a közösség tagjaival szemben, áttolódik arra, hogy a közösség tagjainak milyen kötelezettségei vannak a közösséggel szemben. Az Alaptörvény-javaslat ennek szellemében írja elő, hogy mindenki „köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni”, és hogy „[k]épességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához”.

Viszonylagossá teszi az alapjogok érvényesülését az alapjogok korlátozásának mércéje is. Az Alaptörvény-javaslat látszólag az Alkotmánybíróság által két évtizede alkalmazott szigorú alapjog-korlátozási tesztet rögzíti: „[a]lapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében” korlátozható csak. Valójában azonban ennek az általánosan elfogadott mércének a tartalmát kifordítja az Alaptörvény-javaslat ideológiai elkötelezettsége: az Alaptörvény szövege az alkotmány szintjére emel olyan, a jobboldali-konzervatív világnézethez kapcsolódó értékeket, amelyek egy demokratikus jogállamban alapjog-korlátozást nem igazolhatnak. A jövőben alapvető jogok korlátozásának alapjául szolgálhat például a „hűség, a hit és a szeretet”. Az alapjogkorlátozás indokál olyan értékek is alapul szolgálhatnak majd, amellyel a politikai közösség jelentős része nem is kíván azonosulni.

Az Alaptörvény-javaslat az alapjogok intézményi garanciarendszerét is megtépzazza. Az Alkotmánybíróság hatáskörének példátlan megcsönkítésével az Alaptörvény-javaslat valójában arra ad felhatalmazást, hogy alapjogsértő törvények születhessenek meg és érvényesülhessenek. Az Alaptörvény látszólag az alapjogvédelmet erősíti azzal, hogy végre lehetővé teszi az alapjogsértő bírósági döntés alkotmánybírósági felülvizsgálatát, ennek azonban az a súlyos ára, hogy a két évtizede az alkotmányos kultúra részévé vált joguktól fosztja meg a polgárokat, az Alaptörvény-javaslat ugyanis megszünteti annak lehetőségét, hogy a jogszabályok alkotmányellenessége utólagos vizsgálatát bárki kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál. Az alapjogok védelmét ellátó eddigi négy ombudsman helyett pedig a jövőben csak egy lesz, akinek legfeljebb az általa kinevezett helyettesei láthatnak el egyes alapvető jogok védelmével kapcsolatos speciális feladatokat. A független parlamenti biztosokat felváltó ombudsman-helyettesek és az adatvédelmi biztost felváltó államigazgatási szerv nem lesznek képesek ugyanazt az alapjogvédelmi funkciót ellátni, mint az országgyűlési biztosok.

Az Alaptörvény-javaslat az egyes alapvető jogokra vonatkozó rendelkezéseiben is visszalép a jogvédelem eddigi szintjéhez képest. Egyes politikailag és szakmailag is vitatott alapjog-korlátozásokat azzal akar igazolni, hogy az Alaptörvénybe vési azokat. Ez azt eredményezi, hogy az Alkotmánybíróság nem lesz jogosult e korlátozások alkotmányosságának felülvizsgálatára. Az Alaptörvény-javaslat alkotmányos szintre emeli a nemzetközi fórumok által kritizált tényleges életfogytig tartó szabadságvesztést, és a nemzetközi tendenciákról tudomást nem véve, ideológiai alapon szűkíti a házasság és család fogalmát. A magzat életének fogantatástól kezdődő védelméről szóló rendelkezés, ha közvetlenül nem is szigorítja meg az abortuszszabályozást, megteremti a lehetőséget a nők önrendelkezési jogának szigorúbb korlátozására a reprodukciós jogok terén.

A szociális biztonsághoz való jog pusztán államcélként fokozódik le. Míg a hatályos alkotmány szerint az állampolgároknak joguk van a szociális biztonsághoz, addig az Alaptörvény-javaslat szerint az állam csupán „törekszik” arra, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Míg eddig az alkotmány alapján öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibán kívüli munkanélküliség esetén kikényszeríthető volt a megélhetéshez szükséges minimális ellátás, addig a javaslat elhagyja az ellátás minimális mértékére való utalást. Az emberek egyenlő méltóságát vonja kétségbe az a szabály, ami lehetővé teszi, hogy a szociális intézkedéseket az érintett „közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan” állapítsák meg.

Az Alaptörvény-javaslat alapján megállapítható: Magyarország a jövőben sem fog csatlakozni azon államokhoz, amelyek a szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés felszámolásán fáradoznak. Immáron az alkotmányszöveg szintjén írják elő, hogy a házasság férfi és nő életközössége, ami kizárja annak lehetőségét, hogy a jogalkotó később megnyithassa ezt a jogintézményt az azonos neműek számára. Hasonló üzenetet hordoz, hogy a hátrányos megkülönböztetés tiltott okait tartalmazó felsorolás a szexuális orientációt nem nevesíti a védett tulajdonságok között, holott az Európai Unió Alapjogi Chartájának diszkriminációt tilalmazó cikkében ez kifejezetten szerepel. Az Alaptörvény itt és más rendelkezéseiben is egy meghatározott családmódellet, egy bizonyos életformát preferál, azt juttatja kifejezésre, hogy nem akar azok alkotmánya lenni, akik más módon kívánják élni az életüket.

6. Az Alaptörvény-javaslat gyengíti a kormány és az országgyűlési többség ellensúlyait.

Jogállamban rendkívül fontos az ellensúlyok szerepe, így például az Alkotmánybíróság, a rendes bíróságok és az ombudsmanok függetlensége, autonómiája és hatáskörük terjedelme. Az Alaptörvény-javaslat az ellensúlyként szolgáló független szervek hatalmát gyengíti.

Az Alkotmánybíróság függetlenségét veszélyezteti, hogy az Alaptörvény nem tartalmazza a tagjainak jelölésére vonatkozó szabályokat. Alkotmányi rendelkezés hiányában, kétharmados többsége birtokában a kormány olyan szabályokat alkothat a jelölésre vonatkozóan, amelyek nem kényszerítik konszenzusra az ellenzéki pártokkal. Így a kormány az ellenzék véleményének teljes figyelmen kívül hagyásával jelölheti és választhatja meg az új alkotmánybírákat. A függetlenséget veszélyezteti az is, hogy az Alaptörvény-javaslat nem zárja ki az alkotmánybírák újraválasztatóságát. Az Alkotmánybíróság működésében jelentős változást hozhat, hogy az Alaptörvény-javaslat szerint a testület elnökét az Országgyűlés választja majd meg kétharmados többséggel, ezzel az Alkotmánybíróság autonómiája csökken. (Az Alkotmánybíróság elnökét az elmúlt huszonkét évben a testület saját maga választotta tagjai közül.)

Azzal, hogy az Alaptörvény-javaslat fenntartja az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozását a költségvetést, a központi adónemeket érintő jogszabályok tekintetében, felszámolja az e tárgyban született közhatalmi döntések teljes alkotmányossági kontrollját. Ez azzal a következménnyel jár, hogy a magánvagyonok államosításáról vagy a visszamenőleges hatályú adózásról rendelkező szabályokat csak akkor semmisítheti meg az Alkotmánybíróság, ha a jogszabály sérti az élethez és az emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságát vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokat.

Míg a hatályos alkotmány védi a bíróságok igazgatási autonómiáját, addig az Alaptörvény-javaslat erről hallgat, így a bírósági szervezet függetlensége szempontjából fontos terület nem részesül alkotmányos védelemben. Emellett a kötelező bírói nyugdíjkorhatár leszállítása megteremti annak a lehetőségét, hogy a kormánytöbbség a bíróságok lényegében teljes vezetését a bizalmát élvező személyekre cserélje.

Az Alaptörvény-javaslat szerint elegendő egy országgyűlési biztos az alapvető jogok védelmére, vagyis a nemzeti és etnikai kisebbségek, a jövő

nemzedékek jogait védő ombudsmanokra és az adatvédelmi biztosra nem tart igényt az alkotmányozó. Az adatvédelmi és információszabadság biztos helyett államigazgatási szervet állít fel az Alaptörvény-javaslat, vagyis megszűnik az érintett jogok független intézményi védelme.

7. Az Alaptörvény-javaslat megnehezíti a demokratikus politikai versenyt és a politikai váltogazdálkodást.

Az Alaptörvény-javaslat annak ellenére távolodik el a parlamentarizmus modelljétől, hogy deklarálja: az Országgyűlés a legfőbb népképviselői szerv. Részletszabályai azonban számos ponton kifejezetten ellentétesek a parlamenti főhatalom elvével. A központi költségvetés megállapításának jogát az Alaptörvény-javaslat azzal veszi el az eljövendő parlamentektől, hogy a költségvetési törvény elfogadását az állami vezetők által delegált tagokból álló Költségvetési Tanács egyetértéséhez köti. Az egyetértési jog előírása a költségvetés megállapításának jogát tehát megosztja a parlament és a tanács között. Ha pedig ezt a beleegyezést nem bírja a parlament, és ezért nem születik meg az adott év március 31-ig a költségvetés, az államfő feloszlathatja az Országgyűlést. Ez súlyosan korlátozza a népszuverenitás elvének érvényesülését, amely szerint a hatalom elsődleges letéteményese a nép által választott képviselőkől álló Országgyűlés. Az Alaptörvény-javaslat továbbá olyan, a mindenkor kormány felelősségi körébe tartozó szabályozási tárgyköröket utal sarkalatos, tehát kétharmados többséggel elfogadható törvények körébe, mint amilyenek a családpolitika, a nyugdíjrendszer vagy az adótörvények. Egy olyan parlament esetében, amelyben a kormánytöbbség nem bír kétharmados többséggel, ez akár az ország kormányozhatatlanságához is vezethet, ugyanakkor arra is alkalmas, hogy a jelenlegi kormánytöbbség hosszú időre biztosítsa saját család-, nyugdíj- és adópolitikai elképzeléseinek érvényesülését, miközben kormányzati felelősséggel már más politikai erők tartoznak a választókkal szemben. Az Alaptörvény-javaslat azzal, hogy a jelenlegi kormánytöbbséget leváltó erőt megfosztja attól a lehetőségtől, hogy saját kormányprogramját megvalósítsa, a politikai váltogazdaságot és a demokratikus politikai versenyt teszi egyenlőtlené.

Az Országgyűlés 2011. április 18-án fogadta el az Alaptörvényt, két évre rá pedig már a negyedik módosítását. E módosítás tervezetéről már 2013 februárjában elmondtuk, hogy azzal Magyarország letér az alkotmányosság útjáról. A Magyar Helsinki Bizottsággal közös nyílt levélben álláspontunkat a kormánypárti országgyűlési képviselőknek is megírtuk. Az Eötvös Károly Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért az Európa Tanács főtákarékához, illetve az Európai Unió alapjogi biztosához is fordult. Elsősorban azt kértük, hogy a Venecei Bizottság véleményezze az alaptörvény-módosítást. A Negyedik Módosítás elfogadása után a három szervezet felszólította Áder János köztársasági elnököt, hogy ne írja alá a módosítást, emeljen vétőt ellene és küldje meg felülvizsgálatra az Alkotmánybíróságnak. A következő elemzés ezeket a 2013 február-márciusában, magyar és angol nyelven készített írásokat összegzi. A kötetben az Alaptörvény első három módosításáról nem közlünk írásokat, mert bár lényeges változásokat hoztak, de a negyedik módosítás jelentősége ezeken is túlmutat, hiszen az Alaptörvény karakterét alapvetően változtatta meg.

Eötvös Károly Intézet, Magyar Helsinki Bizottság,
Társaság a Szabadságjogokért:

Az Alaptörvény negyedik módosításának bírálata

2013. február-március

Magyarország Alaptörvényének folyamatban lévő újabb módosítása, elfogadása esetén végső csapást jelent a magyarországi alkotmányosságra.

A módosítás előzménye, hogy a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban a testület az Alaptörvény ún. átmeneti rendelkezéseinek számos cikkét Alaptörvény-ellenesnek mondta ki és megsemmisítette. A negyedik módosítást számos az Alkotmánybíróság által részben vagy egészben alkotmányellenesnek ítélt és megsemmisített rendelkezés alkotja. Ilyenek

például: a család fogalma vagy a hajléktalanság kriminalizálása. Illetve a negyedik módosítás számos olyan módosítást is tartalmaz, amelyet az Alaptörvény szövegébe való beemelésével igyekeztek alkotmányossá tenni, mivel, ha egy rendelkezés az Alaptörvény részévé vált, akkor azt az Alkotmánybíróság már nem nyilváníthatja alaptörvény-ellenesnek.

I. Az Alaptörvény legitimitását, alkotmányként való elismerhetőségét – egyoldalú elfogadása, illetve a szabadság és egyenlőség eszméjét sértő rendelkezései miatt – már eddig is sokan megkérdőjelezték. Ha a benyújtott Alaptörvény-módosítást a kormánytöbbség megszavazza, azzal végképp és visszafordíthatatlanul megfosztja az Alaptörvényt azoktól a jellemzőktől, amelyek alapján egy jogszabályra alkotmányként lehet tekinteni. Valamely jogi dokumentumnak ugyanis nem elnevezése kölcsönöz alkotmányi/alaptörvényi minőséget, hanem funkciójához igazodó tartalma, kikényszeríthetősége és stabilitása. Ha a módosítás megtörténik, Magyarország Alaptörvénye e fogalmi elemek egyike szerint sem fog alkotmánynak minősülni.

a) Tartalmát tekintve az Alaptörvény – az alkotmányok általános funkciójával ellentétben – eddig sem szorítkozott az alapvető jogokat érvényre juttató és a közhatalom-gyakorlást keretek közé szorító szabályokra. A tervezett módosítás ebben még tovább megy: a kormányzat politikai akaratának megálljt parancsoló alapjogi rendelkezéseket számos kivételszabállyal egészíti ki. Ennek következtében az Alaptörvény ahelyett, hogy korlátok között tartaná a kormányzatot, rendelkezéseiben inkább alkotmányosan legitimálja annak alapjogsértő cselekvéseit. Az Alaptörvény szövege így paradox módon nem a polgár jogainak, hanem az egyes jogkorlátozó kormányzati cselekvéseknek biztosít alkotmányos védelmet.

b) A módosítás újabb támadást intéz az Alaptörvény rendelkezéseinek kikényszerítéséért, az alkotmányosság védelméért felelős intézmények ellen: egyrészt tovább szűkíti az Alkotmánybíróságnak a közpénzekkel összefüggő törvények alkotmányossági felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörét, másrészt az Alaptörvény értelmezése során megtiltja mindenki, így az Alkotmánybíróság és a bíróságok számára is a hivatkozást az Alkotmánybíróság precedens-jellegű döntéseire. Az Alaptörvény módosítása ezzel formálisan megszüntetné az alkotmányjogi kontinuitást az 1989/90 és 2011 közötti alkotmányfejlődés időszakával,

és eltörölne minden olyan alkotmányossági követelményt, amelyet az Alkotmánybíróság az alkotmányos átalakulást megtestesítő 1989. évi alkotmányra alapított.

c) Bár az Alaptörvényt is az állandóság deklarált szándékával írták megalkotói, a kilátásba helyezett módosítással a kormányzat a szó szoros értelmében vett aktuálpolitikai alkotmányozást vinne végbe. A kormánytöbbség az Alaptörvényben készül felszámolni azokat a korlátozókat, amelyek az elmúlt időszakban – legalábbis formailag – korlátozták vagy a közeljövőben feltehetően korlátoznák akarata megvalósításában. Az Alkotmánybíróság által az Alaptörvény hatálybalépése óta megállapított Alaptörvény-ellenességeket a módosítás úgy orvosolja, hogy az Alaptörvény-ellenes alapjog-korlátozó szabályokat magába az Alaptörvénybe iktatja. A módosítás reflektál a jelenlegi alkotmányossági vitákra is, amennyiben az alkotmányellenes-gyanús, ám az Alkotmánybíróság által még nem megítélt szabályokat is az Alaptörvénybe helyezi.

A tervezett módosítás arról is gondoskodna, hogy az Alaptörvény a későbbiekben is bármikor átírható legyen az éppen aktuális politikai igényeknek megfelelően. A kormányzat a későbbi esetleges alkotmánymódosítási igényeinek úgy ágyaz meg, hogy kizárja, hogy az Alkotmánybíróság a jövőben tartalmi alkotmányossági kontroll alá vonja az Alaptörvény a mostanihoz hasonló, aktuálpolitikai érdekeket szolgáló módosításait. Ezzel lényegében a jelenlegi kormánytöbbség bármely intézkedését Alaptörvény-konformmá teheti, úgy, hogy pillanatnyi érdekéhez igazítja az Alaptörvényt.

II. A tervezett módosítás szinte valamennyi szakaszában az alkotmányosság tartalmi követelményei, illetve a közelmúltban született alkotmánybírósági határozatok szerint az alkotmánnyal ellentétes rendelkezéseket emelne az Alaptörvénybe.

1. cikk:

Az Alaptörvény eddig nem korlátozta a család fogalmát a házasságra és a szülő-gyermek viszonyra, a magánélet e lényegi kérdésében való döntéshozatalt a polgároknak bízta. Ezt az értelmezést az Alkotmánybíróság is megerősítette. A módosítás után viszont már csak az ilyen családok számíthatnak alkotmányos védelemre. A 43/2012. (XII. 20.) AB határozat

eltörölte a család fogalmát szűkítően értelmező szabályt. A testület határozatában kimondta, hogy a család fogalma túlságosan szűken meghatározott. Megállapította, hogy a családhoz, mint a nemzet fennmaradásának alapjához kapcsolódó állami intézményvédelmi kötelezettségből, valamint a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogból fakadó követelmény, hogy ha a jogalkotó a családokra nézve kíván jogokat és köteleességeket megállapítani, akkor azoktól a személyektől, akik a család-alapítást a házasságkötést megelőző vagy mellőző más – a jogalkotó által legalább egyes elemeiben szabályozott és elismert – tartós érzelmi és gazdasági életközösségben kívánják megvalósítani, a már megadottakhoz képest jogokat nem vonhat vissza, a társ kapcsolati forma meglévő védelmi szintjét nem csökkentheti. Az Alaptörvényből fakadó követelmény az is, hogy a házasságot és a családot érintő intézményvédelmi kötelezettség nem eredményezheti a gyermekek bármilyen, közvetlen vagy közvetett jellegű hátrányos megkülönböztetését azon az alapon, hogy szüleik házasságban, vagy más típusú életközösségben nevelik őket.

Az AB határozatra válaszul a negyedik módosítás után az Alaptörvény maga különböztet majd meg hátrányosan emberi kapcsolatokat, ki-rekesztve az alkotmányos védelemből a gyermektelen élettársakat, az azonos nemű párokat, és más családi kapcsolatokat. Következésképpen az Alaptörvény családfogalmán alapuló korlátozások törvénybe foglalásával okozott hátrányos megkülönböztetés már nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.

2. cikk:

Az Alaptörvény eddig nem foglalkozott a köztársasági elnöknek az Alaptörvény módosításával összefüggésben gyakorolt alkotmányossági vétő-jogával. A módosítás nyomán Alaptörvény-módosítás alkotmányossági felülvizsgálatát csak eljárási szabályok megsértése miatt kezdeményezheti az államfő, tartalmi kifogást az alkotmányossági vétője keretében a továbbiakban nem tehet. Az Alaptörvény negyedik módosítása kifejezett hatáskört adna az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény és az Alaptörvény módosításának eljárási szempontú felülvizsgálatára. A 12. cikk (3) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság ezeket csak a megalkotásukra és kihirdetésükre vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül.

3. cikk:

Az Alaptörvény eddig is sajátos történelemszemléletet tükrözött, azonban eddig nem minősített történelmi korszakokat, eseményeket és szereplőket úgy, hogy annak egyúttal konkrét jogi következményei is legyenek. A módosítás nyomán az Alaptörvény Magyarország legújabbkori történelmét minősíti, és erre való tekintettel olyan kézzelfogható jogkorlátozási lehetőségek előtt nyitja meg az utat, mint például a nyugdíjmegvonás, a személyes adatok nyilvánossága és bűncselekmények elévülésének kizárása. Azt ugyanakkor kifejezetten megtiltja, hogy az államszocializmus miatt jogsérelmet szenvedettek új kárpótlási igénnyel lépjenek fel. A jogkorlátozások alkotmányos lehetőségét a tervezett módosítás tágra nyitja, a történelmi események megítélését pedig, ami a jogkorlátozás alapjául szolgál, nem a történészek végzik, hanem maga az Alaptörvény megalkotói.

4. cikk:

Az Alaptörvény szerint eddig mind az egyéni, mind a közösségi vallásgyakorlás szabad volt, ennek megfelelően az egyházalapítás joga is szabadságjogként biztosított. A módosítás alaptörvényi szinten rögzítené, hogy az egyházzá válás a politikai hatalom mérlegelésétől függ, az egyházalapítók csak a kétharmados parlamenti többség támogatásával alapíthatnak egyházat. Az Átmeneti Rendelkezők korábbi szabályainak az Alaptörvénybe való átültetésével a tervezett módosítás fenntartaná az állam és az egyház elválasztása elvének sérelmét. Azzal, hogy az egyházak elismeréséről az Országgyűlés dönthet sarkalatos törvényben, a felekezetek közötti diszkrimináció is folytatódna. Az egyházalapítás joga így már az Alaptörvény szerint sem szabadságjog. A szabályozás a már megszerzett egyházi jogállástól is megfosztott számos vallási közösséget.

5. cikk:

(1) Eddig a választási kampány idején a politikai beszéd lehetőségei a kampányidőszakon kívüli időszakokhoz képest is szélesebbek voltak. Nemrégiben az Alkotmánybíróság Alaptörvény-ellenesnek talált olyan törvényi szabályokat, amelyek a politikai hirdetések közzétételét a kampányidőszakban korlátozták. Válaszul az 1/2013. (I. 7.) AB határozatra, amely eltörölte a kereskedelmi médiában folytatott politikai kampány tilalmát, a tervezett módosítás megteremtené az alaptörvényi alapját ennek

a tilalomnak, ami nemcsak azokkal a szttenderdekkel ellentétes, amelyeket az Alkotmánybíróság meghatározott, hanem az Emberi Jogok Európai Egyezményében garantált véleménynyilvánítási szabadságot is sérti.

A tervezett módosítás lényege, hogy a választásokon magukat megmérettetőknek a korábbiaknál kevesebb lehetőségük legyen arra, hogy üzeneteiket a választópolgárokhoz eljuttassák, mivel arra kampányidőszakon kívül csak ingyenesen, kampány idején pedig csak a közszolgálati média-szolgáltatásokban tehető közzé. A módosítás tehát csorbitja a választási alapelveket és az információszabadságot, mert indokolatlanul korlátozza a választási kampányszövegek és más politikai reklámok közzétételét.

(2) A módosítás tovább korlátozná a véleménynyilvánítás szabadságát, ugyanis alaptörvényi szintre emelné, hogy e jog gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának megsértésére. A véleménynyilvánítás szabadságának ezen korlátozása igazolhatatlan, mert nem az általános alapjogkorlátozási szabályt alkalmazva, egyedi mérlegelés eredményeként dől el, hogy alapjogok ütközésekor melyiket illeti elsőbbség, hanem a módosítás előre meghatározza, hogy az emberi méltóság megelőzi a véleményszabadságot.

Az Alaptörvény-módosítás a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlása kapcsán a közösségek méltóságát is kiemelt védelemben részesíti. A módosítás szerint a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Mindaddig a véleménynyilvánítás szabadsága magas szintű alkotmányos védelmet élvezett, amelynek alapvetően az egyének jogai szabtak határokat. A módosítás lényege, hogy egyes önkényesen kiválasztott (nem feltétlenül kisebbségi, hanem akár éppen többségi) csoportok méltóságát sértő megnyilvánulásokkal (akár éppen a hazafias, de a magyar nemzetet ostromozó költemények szerzőivel) szemben jogi eszközökkel is fel lehet lépni.

6. cikk:

Az Alaptörvény eddig biztosította az egyetemek autonómiáját. A módosítás lényege, hogy gazdasági kérdésekben az autonómia teljesen megszűnik, az egyetemek e tekintetben a kormány felügyelete alá kerülnek.

7. cikk:

Az Alaptörvény eddig biztosította a felsőoktatáshoz való jogot, amit az állam anyagilag támogatott. A módosítás után az Alaptörvény a szegényebb anyagi háttérű családok gyermekei számára ezt csak akkor biztosítja, ha vállalják a hazai kényszerfoglalkoztatás (röghöz kötés) következményeit. A tervezett módosítás megteremtené az alaptörvényi alapját a „hallgatói szerződéseknek”, vagyis azon szerződéseknek, amelyek azt követelnék a hallgatóktól, hogy a tanulmányaik állami finanszírozásáért cserébe a diplomájuk megszerzése után meghatározott ideig Magyarországon dolgozzanak. Ez aránytalanul korlátozza a diákok önrendelkezési jogát és a foglalkozásuk szabad megválasztásához való jogát, ill. sérti a munkavállalók szabad mozgásának európai uniós elvét.

8. cikk:

Az Alaptörvény eddig garantálta az emberi méltóságot. A módosítás nyomán azok a kiszolgáltatott személyek, akiknek nincs máshol lakniuk, mint az utcán, e helyzetük miatt büntethetővé válnak. Tényleges büntetésükre az Alaptörvény maga ad felhatalmazást. Mindeközben a módosítás értelmében az államnak államcélként csak törekednie kell arra, hogy a hajléktalanoknak szállást biztosítson, jogi értelemben vett kötelezettsége erre nincs. A közterületen „életvitelszerű tartózkodást” büntető jogszabályokat egyébként nemrég az Alkotmánybíróság Alaptörvény-ellenesnek találta. Az új szabálysértési törvény (2012. évi II. törvény) szabálysértéssé minősítette a közterület életvitelszerű lakhatásra való használatát. Az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybírósághoz fordult, és határozatában a testület alaptörvény-ellenesnek találta a rendelkezést. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy sem a hajléktalanoknak a közterületekről való eltávolítása, sem a szociális ellátások igénybevételére való ösztönzése nem tekinthető olyan alkotmányos indoknak, amely megalapozná a hajléktalanok közterületen élésének szabálysértéssé nyilvánítását. A hajléktalanság szociális probléma, amit az államnak a szociális igazgatás, a szociális ellátás eszközeivel és nem büntetéssel kell kezelnie. Ha az állam önmagában azt bünteti, hogy valaki kényszerűségből a közterületen él, az az emberi méltóság védelmével összeegyeztethetetlen. A Kormány az Alaptörvény negyedik módosításával felülmúrná a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatot azaz, hogy jogalkotási felhatalmazást adna, amely szerint törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és

a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.

9. cikk:

Mostanáig az Alaptörvény nem korlátozta a nemzetiségként való elismerést. A módosítás alapján az Alaptörvény szerint az elismerés meghatározott idejű honossághoz és létszámhoz lesz köthető.

10. cikk:

Az Alaptörvény szerint eddig az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végezték, e tekintetben nem voltak utasíthatók, munkájukat – a szabad mandátum elve alapján – kizárólag az alkotmányos jogszabályok korlátozhatták. A módosítás után a pártpolitikus házelnök is rendszabályozhatja őket, rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol, amiben egy új fegyveres szervezet, az Országgyűlési Őrség is a segítségére lesz, és ezt a jogát az Alaptörvény garantálja.

12. cikk:

Az Alaptörvény negyedik módosítása kifejezett hatáskört adna az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény és az Alaptörvény módosításának eljárási szempontú felülvizsgálatára. Az Alkotmánybíróság azonban a gyakorlatában eljárási (közjogi érvénytelenség) szempontból eddig is vizsgálta az alkotmánymódosításokat. Lásd pl.: 61/2011. (VII. 13.) AB határozat. A Kormány célja az lehet, hogy elejét vegye annak, hogy az Alkotmánybíróság értelmezéssel megállapítsa hatáskörét az alkotmánymódosítások tartalmi szempontú felülvizsgálatára. A testület a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban az alkotmánymódosításokkal kapcsolatos követelményeket megfogalmazva utalt ennek lehetőségére. A módosítás következményeként a jövőben bármilyen alapjogsértés az Alaptörvénybe írható, köztük olyanok is, amelyek akár ellentétesek a nemzetközi joggal is. Az Alkotmánybíróság ennél fogva – ha a kormánytöbbség az alkotmány módosításához elegendő többséggel rendelkezik – feleslegessé válik.

13. cikk:

Az Alaptörvény eddig nem foglalkozott a bíróságok igazgatásának szervezeti kérdéseivel. A módosítás az Alaptörvény szintjére emeli a Velencei

Bizottság szerint is kifogásolt központosított igazgatási modell legalapvetőbb szabályait, az igazgatás feladatait az Országos Bírósági Hivatal végzi majd az Alaptörvény szerint is, miközben a bírói önkormányzati szervek csak közreműködnek a bíróságok igazgatásában.

14. cikk:

Az Alaptörvény szerint mindenkinek joga van a törvényes, független és pártatlan bírósághoz, valamint a fair eljáráshoz. A módosítás nyomán az Alaptörvény szerint is lesz lehetőség arra, hogy a bírósági igazgatás csúcs-szerve egyes ügyeket elvonjon a törvény szerint illetékes bíróságtól, az eljárásra egy másik bíróságot jelöljön ki. A tervezett módosítás megerősíti az alkotmányi alapját annak, hogy az Országos Bírósági Hivatal elnöke gyakorolhassa az ügyáthelyezés jogát, amit a törvényes bíróhoz való jog sérelme miatt a Velencei Bizottság súlyos kritikával illetett. A tisztességes eljárás elvei is sérülnek, mert a módosítás megengedi, hogy a bírósági igazgatás vezetője konkrét ügyekbe beavatkozva, egyedi mérlegelés alapján jelölje ki az eljáró bíróságot.

15. cikk:

Az Alaptörvény szerint mindenkinek joga van a törvényes, független és pártatlan bírósághoz, valamint a fair eljáráshoz. A módosítás nyomán az Alaptörvény szerint is lesz lehetőség arra, hogy legfőbb ügyész egyes ügyeket elvonjon a törvény szerint illetékes bíróságtól, az eljárásra egy másik bíróság előtti vádemelésre adjon utasítást. Annak ellenére, hogy a Velencei Bizottság kifejezetten hangsúlyozta, hogy a legfőbb ügyésznek az Átmeneti Rendelkezőkben rögzített ügyáthelyezési jogát el kell törölni, és annak ellenére, hogy a 166/2011. (XII. 20.) AB határozatban az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek és az Emberi Jogok Európai Egyezményével ellentétésnek találta e jogot, a tervezett módosítás az Alaptörvénybe helyezné azt.

17. cikk:

Az Alaptörvény eddig is – elfogadhatatlan módon – korlátozta az Alkotmánybíróság hatáskörét a közpénzügyekkel összefüggő törvények alkotmányosságának vizsgálatára, mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja. A módosítás a hatáskör-korlátozást kiterjesztené, amennyiben a magas államadósság idején hatályba lépett

törvények alkotmányossága akkor sem lesz vizsgálható, a Velencei Bizottság ide vonatkozó aggályainak ellenére, ha az államadósság a teljes hazai össztermék felét már nem haladja meg. Az AB hatáskörének eredetileg átmeneti jellegű korlátozása a költségvetést érintő ügyekben végleges lesz, azokat hatáskörének helyreállása után sem vizsgálhatja felül szabadon.

A módosítás ugyancsak kötelezővé tenné adó kivételét arra az esetre, ha az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, és akár az Alkotmánybíróság, akár az Európai Unió Bírósága, vagy bármely más bíróság, illetve jogalkalmazó szerv az államot olyan fizetési kötelezettségben marasztalja, amit a központi költségvetésben nem terveztek.

Azt, hogy hogyan kell számítani a teljes hazai összterméket, vagyis azt, hogy mikor szűnik meg az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása, ebben a tekintetben, az Alaptörvény továbbra sem határozza meg.

19. cikk:

Az Alaptörvény negyedik módosítását követoen az Alaptörvény szerint az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat vesztenék. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat. Az „Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.” Az Alkotmánybíróság a szabadságjogok, a hatalommegosztás elvei tekintetében és minden olyan esetben, amelyben az Alaptörvény rendelkezése érdemben nem tér el a megelőző köztársasági alkotmány megfelelő rendelkezésétől, épített korábbi gyakorlatára mint precedensekre, és ezt a 22/2012. (V. 11.) AB határozatban elvi éllal is lefektette. Idézzük: „Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak (...), értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván.” Ezzel szemben a tervezett módosítás megtiltana, hogy az AB az Alaptörvény értelmezése során hivatkozzon az Alaptörvény hatályba lépése előtt meghozott döntéseire és azok indokolására. Ez ellentétes az AB újabb gyakorlatával megszakítja a folya-

matosságot az alkotmányosság elmúlt két évtizedével, továbbá az alkotmányos sztemderdek és a jogvédelem szintjének csökkenéséhez vezethet.

22. cikk.

Az Alaptörvény alapján eddig rokkantság esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra volt jogosult. Annak érdekében, hogy a rokkantnyugdíjazás megváltoztatása Alaptörvény-ellenességének megállapítását elkerüljék, a jövőben a rokkantak helyett csak a fogyatékosoknak biztosítaná ezt a jogot az Alaptörvény.

Az Országgyűlés másfél évvel az Alaptörvény elfogadása után, most már az ötödik módosításnál tart. Ezzel az Alaptörvényen ekkoriban átlagosan 125 naponként változtatott valamit ugyanaz a kormánytöbbség, amelyik megalkotta. Az Eötvös Károly Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért közös értékelésben állapította meg, hogy az Alaptörvény korrekciója nem javított a hazai alkotmányosság állapotán. A kormány a módosítással elsősorban nemzetiközi megítélésén próbált javítani, miközben a „korrigált” szabályok tartalmi alkotmányellenessége megmaradt, hiszen a módosítások csupán az alacsonyabb szintű jogszabályokhoz és a már megvalósult helyzethez igazították az Alaptörvényt.

Eötvös Károly Intézet, Magyar Helsinki Bizottság, Társaság
a Szabadságjogokért:

Az ötödik módosítás után

Nem akarásnak nyögés a vége

2013. szeptember 18.

Az Országgyűlés 2013. szeptember 16-án ötödik alkalommal módosított az Alaptörvényen. Ez azt jelenti, hogy eddig átlagosan 125 naponként változtatott rajta valamit ugyanaz a kormánytöbbség, amelyik nemrég megalkotta. Az Alaptörvény változatlanságát nem tekintjük önértéknek – sőt, szerintünk helyesebb lenne lecserélni az alkotmányosság magyar és európai hagyományainak tartalmi értelemben is megfelelő új alkotmánnyal. A módosítás különös gyakoriságára csak azon érdekes párhuzam kedvéért érdemes felhívni a figyelmet, hogy az Alaptörvény a jelek szerint gyorsabban avul, mint az okostelefonok vagy a személyi számítógépek, amelyek átlagos termékciklusa (a frissebb modellek forgalomba hozatala közötti idő) több mint kétszer annyi, mint az Alaptörvényé. A meglévő legitímációs és tartalmi hiányosságok mellett az Alaptörvény megdőbbséget

gyakori toldozgatása az alkotmányosság maradék illúzióját is eloszlatja: az Alaptörvény nem a politikai játszmák kereteit határozza meg – mint az alkotmányok teszik –, hanem aktuálpolitikai érdekérvényesítés eszközeként használja azt a politikai hatalom birtokosa.

Az ötödik módosítás bevallottan korrekció: a kormánytöbbség az Alaptörvény eredeti és a negyedik módosítás utáni szövegében szereplő tarthatatlan előírások egy részét most hatályon kívül helyezte vagy megváltoztatta. Fontos azonban felhívni a figyelmet arra, hogy mindettől Magyarország Alaptörvénye nem vált a magyarországi politikai közösség közös ügyei intézésének elfogadható alapidokumentumává. A korrekció megválaszolatlanul hagyja az Alaptörvényt ért hazai és nemzetközi szakmai és politikai kifogások döntő részét. A kormánytöbbséget nem is a belátás, hanem a kényszer vezette: csupán azokon a pontokon engedett eredeti szándékaiból, ahol az Európai Bizottság eljárások kezdeményezését helyezte kilátásba. Ahol Magyarországot kötelező erővel elmarasztalni képes nemzetközi szervezet fellépése nem fenyegetett, a kormánytöbbség nem mutatott semmiféle hajlandóságot az érdemi kifogások megértésére és orvoslására. A kényszer szülte ötödik módosításban ezért az a legérdekesebb, ami kimaradt belőle: az Alaptörvény elfogadhatatlan megoldásai (pl. az egyoldalúan ideologikus Nemzeti Hitvallás, a hajléktalanok emberi méltóságát sértő szabályok, a szociális biztonsághoz való jog eltörlése, az Alkotmánybíróság hatáskörének megcsonkítása) részei maradtak a szabályozásnak, ezeket nem érintette a mostani javítás.

A bíróságokat érintő módosításról

A kormánytöbbség folyamatosan, lépésről lépésre kénytelen feladni a bíróságok igazgatását érintő eredeti elképzeléseit, amelyeknek lényege egy központosított, egyszemélyi irányítás alatt álló igazgatási csúcsszerv, rendkívül erős, érdemi kontroll nélkül gyakorolható hatáskörrel. Az ötödik módosítás ennek a folyamatnak az egyik állomása.

Az ötödik módosítás az Alaptörvény szintjén is megszünteti az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökének ügyáthelyezési jogát, a választott bírákból és a Kúria elnökéből álló Országos Bírói Tanácsot (OBT) pedig a bírósági igazgatásban közreműködő és a bírósági igazgatás központi szervét – az OBH-t – felügyelő igazgatási szervként nevezi meg. Ezek a va-

lóban indokolt módosítások azonban csupán az alacsonyabb szintű jogszabályokhoz és a már megvalósult helyzethez igazítják az Alaptörvényt. Az OBT felügyeleti szervi minősége – függetlenül a tényleges, funkciójához mérten igen szűk körű hatásköreitől, amelyek tekintetében az Alaptörvény mostani módosítása sem hoz bővülést – a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról két éve megalkotott törvény eredeti szövegében is szerepelt. Az OBH elnökének ügyáthelyezési jogosítványát pedig augusztus 1-jétől a 2013. évi CXXXI. törvény – helyesen – már megszüntette. A bírósági igazgatást érintő módosítások így inkább szépészetinek, mintsem tartalmi mondhatóak. Mindazonáltal kifejezik, hogy a kormánytöbbség hogyan viszonyul az Alaptörvényhez: nem azt tartja a jogrend és a politikai cselekvés mércéjének, hanem az Alaptörvényt igazítja a törvényekhez, valamint mindkettőt a politikai szempontból valamiért fontosnak vélt igényekhez.

A választási kampány szabályainak módosításáról

A politikai hirdetések médiaszolgáltatásban való közzétételének szabályait az Alaptörvény ötödik módosítása csak látszólag változtatja meg. A korábbi szabályozás az országgyűlési és az európai parlamenti képviselők választásán listát állító jelölő szervezetek számára egyrészt ingyenessé tette, másrészt a közszolgálati médiaszolgáltatók körére korlátozta a médiaszolgáltatás útján folytatható politikai kampányt.⁸ A mostani módosítás következményeként az ingyenesség megmarad, a lehetséges médiaszolgáltatók vonatkozásában pedig látszólag megszűnik a közszolgálati médiaszolgáltatók körére vonatkozó korlátozás.⁹ Érdemes emlékeztetni arra, hogy az Alaptörvény hatályos szabályozásával megegyező tartalmú előírást tartalmazott az Országgyűlés által 2012. november 26-án elfogadott, az új választási eljárási törvényről szóló T/8405. számú törvényjavaslat.¹⁰ A vizsgált szabályozást a köztársasági elnök előzetes normakont-

⁸ Magyarország Alaptörvénye IX. cikk (3) bekezdés

⁹ T/12015. javaslat Magyarország Alaptörvényének ötödik módosításáról, 2. cikk: A demokratikus közvélemény kialakulásához választási kampányidőszakban szükséges megfelelő tájékoztatás érdekében politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül, az esélyegyenlőséget biztosító, sarkalatos törvényben meghatározott feltételek mellett közölhető.

¹⁰ T/8405. számú törvényjavaslat 151. § (1)-(2) bekezdések

rollra irányuló indítványa alapján az Alkotmánybíróság 1/2013. (I. 7.) AB határozatában Alaptörvény-ellenesnek minősítette. Érvelésének fő elemei szerint (a) a választási kampányban folytatott politikai véleménynyilvánítás jelentős korlátozása valósul meg azáltal, hogy a kampány nem folytatható a társadalomhoz legszélesebb körben eljutó médiumok (kereskedelmi műsorszolgáltatók) útján, (b) a politikai reklámok közzétételének korlátozása nemcsak a pártok, hanem minden személy és szervezet szólásszabadságát érinti, a közügyek megvitatásában ugyanis mindenki részt vehet, (c) a politikai reklámok közzétételének korlátozása egyúttal az információszabadság alapjogának korlátozását is jelenti, amennyiben akadályt gördít a választópolgárok tájékozódáshoz való jogának zavartalan gyakorlása elé. Az Országgyűlés az Alaptörvény negyedik módosításával azonban felülírta az Alkotmánybíróság döntését, és a véleménynyilvánítás szabadságát alkotmányosértő módon korlátozó szabályt formálisan az Alaptörvény részévé tette.

Az ötödik Alaptörvény-módosítás nem küszöböli ki a tartalmi alkotmányellenességet. Bár az Alkotmánybíróság által korábban kifogásolt szabályozási megoldások közül látszólag kikerül a közszolgálati médiaszolgáltatókra irányuló szűkítés, a korlátozás hatása nem változik: azzal, hogy a kereskedelmi médiaszolgáltatók is csak ellenérték nélkül közvetíthetik a politikai hirdetéseket, kizárólag társadalmi szerepvállalásukon, belátásukon múlik majd, hogy a piaci alapon értékesíthető reklámidőben eljuttatják-e a választópolgárokhoz a pártok üzeneteit.¹¹ Ez a koncepció a kereskedelmi média alapvető működési elvével ellentétes, hiszen annak létezési alapja a piacon értékesített reklámidő.

Az alkotmányosság tartalmi követelményeit sértő szabályozás Magyarország vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeivel sincs összhangban. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikkében foglalt szabad véleménynyilvánításhoz való jog sérelme valósul meg azáltal, hogy nem biztosítottak teljes mértékben a választásokat megelőző időszakban a valódi politikai vita feltételei: a szabad véleménynyilvánításhoz és a szabad választásokhoz való jog ebben a kontextusban nem választhatóak el egy-

mástól.¹² Az Alaptörvény-módosítás következményeként továbbra sem biztosított teljes körűen a közérdekű információk megismerésének, és az egymással konkuráló politikai vélemények korlátozás nélküli megvitatásának lehetősége. Amint az Alkotmánybíróság a korábbi szabályozást megsemmisítő határozatában kimondta, a mediaszolgáltatások útján közvetített politikai hirdetések kötelező ingyenességének nincs kényszerítő oka, a jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség más úton is biztosítható (pl. felső összeghatár megállapítása a kampányra fordítható pénzeszközök vonatkozásában).¹³ Az ingyenes közzététel hatásában korlátozza a politikai üzenetek választópolgárokhoz továbbításának lehetőségeit, mert arra a kereskedelmi mediaszolgáltatók szerkesztői szabadság híján és ingyen vélhetőleg nem, vagy csak ritkán vállalkoznak majd. A jelölő szervezetek politikai üzeneteihez való korlátozott hozzáférés következményeként tehát sérül a szabad véleménynyilvánításhoz és ezzel összefüggésben a szabad választáshoz való jog hatékony érvényesítésének követelménye.

Az egyházakra vonatkozó szabályok módosításáról

Az előterjesztő szerint „a vallási közösségek helyzetének megnyugtató rendezése” indokolja az Alaptörvény VII. cikkének módosítását és kiegészítését. A rendezés valóban indokolt lett volna, tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság 6/2013. (III. 1.) AB határozata ugyan rögzítette az egyházak jogállásának és elismerési eljárásának alkotmányos követelményeit, ám az Alaptörvény negyedik módosítása az AB-döntéssel éppen ellentétes, alkotmányellenesnek ítélt állapotot szentesítette. A jelenlegi Alaptörvény-módosítás sem az AB-határozatnak megfelelően korrigálja az Alaptörvényt, hanem az egyháztörvény¹⁴ időközben kodifikált új koncepcióját¹⁵ betonozza be. Magyarul itt is a gombhoz varrják a kabátot, a törvényi szabályozáshoz igazítják hozzá az Alaptörvényt.

¹² Case of Bowman v. the United Kingdom (141/1996/760/961, 19 February 1998), [42]

¹³ 1/2013. (I. 7.) AB határozat [97]

¹⁴ A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény.

¹⁵ A vallási közösségek jogállásával és működésével kapcsolatos törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXIII. törvény

¹¹ A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 147. § (6) és (9) bekezdéseiben foglalt előválasztási eljárásról szóló műsorszolgáltatók ugyanakkor kötelesek közzétenni – a Nemzeti Választási Bizottság által meghatározott számú alkalommal és időben – az országgyűlési és európai parlamenti választásokon induló jelölő szervezetek politikai hirdetéseit.

Az ötödik Alaptörvény-módosítás továbbra is annak alaptörvényi lehetőségét biztosítja, hogy az Országgyűlés a vallási közösségek közül privilegizált státuszt („bevett egyház”) biztosítson azoknak, amelyekkel a kormány együtt kíván működni „a közösségi célok elérése érdekében”. A részletszabályokat tartalmazó egyháztörvényben a minden vallási közösségre vonatkozó „közös” szabályok egyes elemeikben megfelelnek ugyan az alkotmányos követelményeknek (a státusz pl. jogorvoslattal támadható bírósági bejegyzéshez kötött), ám a bevett egyház privilegizált kategóriájának megteremtésével – fenntartásával – a szabályozás továbbra is alkotmányellenes marad. A bevett egyházi státusz elnyerése továbbra is az Országgyűlés – mint par excellence politikai szerv – hatékony jogorvoslattal nem támadható, kétharmados döntésének eredménye, ami az állam és egyház szétválasztásának elvével nem egyeztethető össze. Az állam és az egyházak „különvált” működéséhez képest az ötödik módosítás ráadásul azt is rögzíti, hogy az állam csak a bevett egyházi státuszt megkapó felekezetekkel működik együtt, és ennek érdekében biztosít számukra olyan „sajátos jogosultságokat”, amelyeket a másodrendű státuszban tartott, vallási tevékenységet végző szervezeteknek nem (ilyen pl. a széleskörű illetékmentesség, az „egyházi 1%” gyűjtése, a hitoktatás állami támogatása és az állami iskolákban szervezhető hittan-oktatás, az egyházi működéshez kapcsolódó tevékenységekből származó bevételek adómentessége, az oktatási intézmények állami támogatása, a börtön- és kórházlelkészi szolgálat működtetése).¹⁶ Azoknak az egyházaknak a helyzetét pedig, amelyek tavaly a törvény erejénél fogva veszítették el a státuszukat, a folyamatban levő strasbourgi perek ellenére sem igyekeznek rendezni ez a módosítás – még azoknak az egyházaknak is újból az Országgyűléshez kell folyamodniuk, amelyek egyházi státuszát az AB idén visszaállította.

Az ötödik módosítással tehát az Alaptörvény nemcsak fenntartja az egyháztörvény hatályba lépése nyomán keletkezett jogsérelmeket, hanem immár nyíltan kimondja a vallási közösségek (a bevett egyházak és a vallási tevékenységet végző szervezetek) közti megkülönböztetést, aminek egyetlen kritériuma az Országgyűlés általi elismerés – holott erről mind az AB, mind a Velencei Bizottság azt mondta ki, hogy önkényes.¹⁷

¹⁶ A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 20-25. §§

¹⁷ 6/2013. (III. 1.) AB határozat [147], és Opinion 664/2012, CDL-AD(2012)004, 108.

Az Alaptörvény hatodik módosítását 2016. június 7-én fogadta el az Országgyűlés. Az Alaptörvény módosításával egyidejűleg a rendőrségről, a nemzetbiztonsági szolgálatokról és a honvédségről szóló törvény is változott.

A hatodik módosítás tervét újságcikkek kezdték rebesgetni 2016. január közepén, találgatásokba bocsátkozva a javaslat tartalmát illetően. A kormány 30 évre akarta titkosítani a terrorveszélyhelyzet bevezetését célzó javaslatát, továbbá titoktartás terhe mellett hívta egyeztetésre az ellenzéki pártokat. A javaslat konkrét szövege csak 2016. április 26-án lett nyilvános. A hatodik módosítás elfogadásának módjával kapcsolatban az Eötvös Károly Intézet felhívta a figyelmet arra, hogy az Alaptörvény módosítása, a különleges jogrendek szabályozása nem a képviselők magánügye. A demokratikus nyilvánosság követelményének eleget téve, a terrorveszélyhelyzetről a szakmai és a civil nyilvánosság lehető legszélesebb körének bevonásával, észérveket ütköztetve kellett volna érdemi diskurzust folytatni.

Az EKINT alábbi álláspontját még a terrorveszélyhelyzet első kiszivárgott tervezete kapcsán fogalmazta meg. Ehhez a javaslatához képest a végül elfogadott Alaptörvény-módosítás és az ahhoz kapcsolódó jogszabályi változások egy jóval visszafogottabb, korlátozottabb időkeretben érvényesülő, a kormány kizárólagos döntési jogkörétől a parlamenti ellenőrzés felé elmozduló koncepciót tartalmaznak, azonban ennek ellenére a kritika több pontja továbbra is megállja a helyét.

Eötvös Károly Intézet:

A hatodik módosításról

Az Eötvös Károly Intézet álláspontja
a terrorveszélyhelyzetről

2016. február 5.

Az alaptörvény-módosítási javaslat – amelyet a kormányzat hónapok óta tartó idegenellenes gyűlöletkampányával készítettek elő – kizárja, hogy a terrorizmussal szembeni fellépésről, a már bekövetkezett vagy tervezett terrortámadásokkal szembeni védekezésről érdemi társadalmi és szakmai vita folyjon. Ezzel szemben a terrorveszélyhelyzet egy, a kormányzat által

megbénított társadalmi nyilvánosság, azaz időlegesen süketté és vakká tett közösség képét idézi fel, amely a kommunikáció megszűnése miatt képtelen a terrorhelyzet esetén különösen fontos társadalmi önvédelemre. A mindenkori kormány a külső veszélyeztetettség valóságával (vagy rémképével) szükségképpen megerősíti belső pozícióját, azaz támogatottságát is. A bármiféle alkotmányos ellensúlyt nélkülöző terrorveszélyhelyzet-szabályozás az önkényes kormányzati hatalomgyakorlás kereteit teremti meg.

Az Eötvös Károly Intézet álláspontja szerint a terrorizmus elleni védelem tárgyában a vitát reális helyzetértékelés alapján kell az alapoktól újrakezdeni.

1. Ha terrortámadást követnek el, indokolt, hogy a kormányzat késedelem nélkül intézkedjen, és az emberi életek védelme, a további cselekmények megakadályozása, továbbá az elkövetők elfogása érdekében, az e célok által feltétlenül szükségessé tett mértékben, akár a polgárok jogait is korlátozza. A tervezett terrortámadás esetén a polgárok szabadságjogait abban az esetben lehet szintén a feltétlenül indokolt mértékben korlátozni, amikor megbízható értesülések alapján rendelkeznek indokokkal az azonnali megelőző intézkedések kényszerítő szükségességéről. Ezek alapján határolt területen és időben szükség lehet például útlezárásokra, a mozgás, a közlekedés, a sok embert vonzó helyszínekre, rendezvényekre eljutás korlátozására. A rendőrségi és biztonságpolitikai szakértők egyetértettek abban, hogy a média jelenléte egy terrortámadás esetén rendkívül rövid ideig és kizárólag az akció konkrét helyszínén korlátozható. Kivételesen indokolt lehet továbbá a kommunikáció (pl. mobiltelefonforgalom) szigorúan földrajzilag határolt korlátozása is. Ezzel szemben terrortámadás esetén az internetforgalom, a tömegkommunikációs és a közösségi média általános elnémítása inkább növeli a pánikot, továbbá megbénító hatásával további károkat okozhat.

A kormány javaslata a terrorveszélyhelyzetről alkalmatlan arra, hogy választ adjon ezekre az igényekre. A terrorveszélyhelyzet elrendelésének jogalapja (jelentős terrorfenyegetettség) gumifogalom, amely a kormányzat különleges jogköreit a terror bekövetkeztének valós és ellenőrzött lehetősége helyett a terror elvont „veszélyéhez” köti, annak ellenőrzése, hogy ez valóságos volt-e, utólag is szinte lehetetlen. A módosítás még azt sem tisztázza, hogy a terrorveszélynek Magyarországon kell bekövetkeznie. A javaslat szerint a kormány indokolatlanul hosszú időre, hatvan napra rendelhet el rendkívüli intézkedéseket. A kormány által javasolt intézke-

dések továbbá, míg a polgárok jogait súlyosan korlátozzák, a fentiek értelmében összességükben és egyenként is észszerűtlenek egy bekövetkezett vagy fenyegető terrortámadással szembeni fellépéshez. A kormány tervezete a szakmaiságot, a pontos definíciókat és a felelősségi körök meghatározását is nélkülözi, viszont bizonyos elemei egy valódi terrorcselekmény esetén kifejezetten károsak lennének.

2. A kormányzati javaslat nemcsak hamis megoldást kínál a terrorcselekmények, illetve veszélyük kezelésére, de el is fedi azokat a valódi kérdéseket, amelyeket az európai terrortámadások is felvetnek. Mit jelent a terrorizmus 2016-ban? Hogyan válaszoljunk a terrorizmus eddig ismeretlen kihívásaira? Hogyan kellene ennek megfelelően korszerűsíteni a hazai jogrendszert? Ezek a kérdések mind joggal tehetők fel az elmúlt időszak alapján, amikor Európászerre a terrorizmus újfajta formáival találkozunk. A kormányzat azonban olyan kommunikációs teret alakított ki, amelyben e kérdések demokratikus és szakmai megvitatása szinte lehetetlenné vált.

A hónapok óta folytatott kormányzati xenofób gyűlöletkampány szisztematikusan erősíti a társadalomban a félelmeket a menekülő emberektől és a kormányzat által hamisan hozzájuk kötött terrorizmustól. Ez a kormányzat által meghonosított hamis beszédmód, a terrorveszélyhelyzet bevezetésének lehetőségéről, kizárja a valódi társadalmi és szakmai vitát.

Abszurd módon „titkosították” az Alaptörvény, illetve a honvédelmi törvény hozzá kapcsolódó módosításának tervezett szövegét, amit a tervezetről egyeztető parlamenti pártok is titoktartás terhe mellett ismerhettek meg, hivatalosan pedig a mai napig sem hozták nyilvánosságra. Ilyen „titkosításra” nincs törvényi lehetőség, sőt, ez akár a visszaélés közérdekű adattal büntető tényállás alkalmazhatóságát is felveti. Az Alaptörvény módosítása nem a kormányzat, és még csak nem is a parlamenti pártok belügye. Éppen ellenkezőleg: ez az a jogszabály, amelyet csak a legszélesebb társadalmi és szakmai vita mellett szabad módosítani – a tervezet (és ez a jövőbeni újabb változataira is vonatkozik) eltitkolásával a kormányzat az észérveken alapuló vitát vonja kétségbe.

3. A különleges jogrend lényege, hogy természeti és társadalmi katasztrófák esetén eltérést engednek az általános alkotmányos rendtől, a jogrendszer általános szabályaitól. Ha a kormány egy újabb különleges jogrend bevezetését javasolja, igazolnia kell, hogy a terrortámadások elhárí-

tása, kezelése feltétlenül szükségessé teszi, hogy a kormány felhatalmazást kapjon az általános alkotmányos keretek átlépésére. Nyomós érvek szólnak amellett, hogy a terrorizmus által felvetett kérdésekre a jó válaszok megtalálásához a törvényi szabályozás finomhangolásával is közelebb juthatnánk. Az alkotmányosság kiiktatása helyett a kiindulópontnak a hatályos törvényi szabályozás áttekintésének kell lennie.

Az alkotmányos államok, ha lehetővé teszik a különleges jogrendet, egyúttal garanciákkal biztosítják azt is, hogy erre csak kivételesen, szigorúan meghatározott és indokolt esetben, és időlegesen kerülhessen sor, és az állam működése minél hamarabb visszatérjen az általános alkotmányos keretek közé. Egyébként az állandósuló különleges jogrendek a demokratúrák melegágyai lehetnek. A különleges jogrend a mindenkori kormány helyzetét stabilizálja.

Az alkotmányossági követelményeknek a kormányzati javaslat nem felel meg, az önkényes hatalomgyakorlás kockázatát semmivel nem ellen-súlyozza: a kormány más alkotmányos intézmény bevonása nélkül saját magát hatalmazhatja fel két hónapra a rendes alkotmányos kereteket át-lépő rendeleti kormányzásra. Az, hogy a terrorfenyegetettség fennáll-e, kizárólag a terrorveszélyhelyzet elrendelésére jogosult kormány megíté-lésétől függ, más által nem ellenőrizhető. Más szervnek, így az Ország-gyűlésnek hatvan napig arra sincs joga, hogy a kormány által bevezetett rendkívüli intézkedések hatályát felfüggeszse. Amikor pedig hatvan nap elteltével a terrorveszélyhelyzet további fenntartásához a parlament hoz-zájárulását kell kérni, a kormánynak épp ennyi ideje volt arra, hogy rend-kívüli intézkedéseivel olyan közhangulatot, a képviselőkben pedig félel-met keltsen, amiben könnyedén átviheti akarátát.

4. Nincs okunk bízni abban a kormányzatban, amelyik 2015 őszén – jobbikos támogatással – intézményesítette és a kormány rögtön be is ve-zette a „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet”, ami sok rokon vo-nást mutat a különleges jogrendekkel. A migrációs válsághelyzet, bár elrendelésének feltételei már régóta nem állnak fenn, hat megyében tör-vénysértően ma is érvényben van, és máig felhatalmazást ad a kormány-nak a honvédség belföldi alkalmazására.

A kormány és politikusai hol egy magasföldszinti erkélyre felmászó diákcsoportot, hol a máig kivizsgálatlan, de a terrorizmussal semmilyen összefüggésben nem álló rőszkei incidenst, hol pedig az országutakon

gyalogló menekültek csoportjait hozta teljesen alaptalanul összefüggés-be a terrorizmussal.

A terrorveszélyhelyzet bevezetésével szemben alkotmányos jogaink vé-delmét a magyarországi jogvédelmi intézményrendszer sem garantálja. Az Alkotmánybíróságtól az Alaptörvény negyedik módosításával elvették a jogot, hogy egy alaptörvény-módosítás tartalmi alkotmányosságát felül-vizsgálhassa. Az ombudsman tétlen maradt 2015 őszén, a menekültkrízis idején. Ugyanakkor ne felejtjük el, 2016 januárjában a strasbourgi emberi jogi bíróság, éppen a Fidesz-kormányzat által létrehozott Terrorelhárítási Központ titkos megfigyelési jogosultságait alapjogsértőnek minősítő dön-tésében nem tett engedményeket: az alkotmányossági garanciákból a köz-elmulrt terrortámadásai után sem engedett.

5. A magyar állam eddigi intézkedései egyrészt azt eredményezték, hogy a körülbelül négyszázézer menekült a magyar hatóságok mulasztásai mi-att is, jelentős részben a személyazonosságuk megállapítása nélkül haladt át Magyarországon, másrészt pedig a kerítés nem megállította, hanem csupán elterelte az Európába igyekvő tömegeket. Amennyiben a menekül-tek az Unió külső határán átjutnak, de Szlovénián és Ausztrián keresztül lelassul az áthaladás lehetősége, a kerítés valószínűleg nem tartóztathat-ja fel a menekülő tömegeket. A terrorveszélyhelyzet elrendelése ebben az esetben leginkább arra szolgálhat, hogy a magyar társadalmat megfosz-sza a tájékozódás lehetőségétől, és leplezze az európai szolidaritást eluta-sító, és ezért uniós rendészeti támogatásra sem igényt tartó magyar há-tóságok felkészületlenségét.

6. Forgács József szociálpszichológus felkérésünkre írt elemzése azt mu-tatja, hogy az alkotmányossági kifogások és a terrorveszélyhelyzet nega-tív társadalomlélektani hatásai egybecsengenek.

„A pszichológiában jól ismert és kísérletileg is gyakran igazolt fogalom a habituáció, vagyis az a tendencia, amikor egy organizmus már nem rea-gál egy ismételt érkező stimulusra, és így a mesterségesen és tetszőleges irányba megváltoztatott környezeti és életkörülményeket rövid időn belül természetesnek és normálisnak érzi. A terrorveszély-törvénycsomag által bevezetni tervezett és a végrehajtó hatalom által gyakorolt majdnem teljes kontroll az egyén élete felett bizonyos szempontból tükrözi az ilyen típusú lélektani kísérletek manipulációit. Fennáll annak a veszélye, hogy az ilyen

rendkívüli körülmények bevezetése, különösen ha ez hosszabb ideig tart, az állampolgárok körében viszonylag rövid időn belül megszokottá és 'normálissá' válhat. A magyar történelem sajnos sok példával szolgál az ilyen 'rendkívüli' állapotok bevezetésére, melyek gyakran és viszonylag rövid időn belül habituációhoz vezettek, és így nagymértékben gyengítették a normális közigazgatási helyzet helyreállítására megnyilvánuló pszichológiai igényt."

„A terrorveszély-törvénycsomag lényeges pszichológiai jellemzője, hogy kiveszi az állampolgárok kezéből az ellenőrzést még azokban az egyébként is szigorúan körülhatárolt cselekvési szférákban (például kommunikáció, mozgásszabadság, véleménynyilvánítás, tájékozódás), amelyek egyébként az egyéni szabadság lényeges jellemzői. Az ilyenfajta abszolutizmusra törekvő kontrollrendszer nagy valószínűséggel kiváltja a 'tanult tehetetlenség' (learned helplessness) szindrómáját. A tanult tehetetlenség akkor áll be, mikor egy egyén megtanulja, hogy minden, a saját életére vonatkozó független cselekedete kudarcra van ítélve és eredménytelen marad, így feladja a további próbálkozást. A széles körben elterjedt egyéni tanult tehetetlenség és alattvalói mentalitás fontos ismérve a magyar történelem viszatérő diktatórikus periódusainak is. Sok kutatás szerint ez az a mentális állapot, amelyik az egyik legfontosabb, és legnehezebben leküzdhető gátja a működő demokrácia kialakulásának. Úgy tűnik, hogy az előterjesztők nem értékelték elég komolyan a törvényjavaslatban foglalt rendkívül drasztikus intézkedések súlyos pszichológiai következményeit. Ezen túlmenően, mint ezt ugyancsak sok kutatás bizonyítja, a terrorizmus elleni hatékony harc sikere nagyban függ az állampolgárok autonómia éberségétől, cselekvési hajlandóságától és rendszerbe vetett bizalmától. Félő, hogy a törvényjavaslat pontosan ezeket a pszichológiai feltételeket ássa majd alá."

A különleges jogrend bevezethetőségéről vitatkozva a nemzetközi terrorizmusra adott legfontosabb válaszok egyikét keressük. Ennek az eszköznek az értékelése az alkotmányossági, erkölcsi, társadalomlélektani és hatékonysági kérdések sorára keres jó választ. A vitát, amelyet a társadalom érdekeit szem előtt tartva elfogultságok nélkül kell lefolytatnunk, ideje lenne elkezdeni. Ennek érdekében a kormány felelőssége, hogy átfogó elemzést készítsen a tényleges magyarországi terrorfenyegetettségéről, és ami ebből nyilvánosságra hozható, azt tegye nyilvánossá.

3. fejezet

ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS

Egypárti alkotmánybírák a kétharmad szolgálatában

Az Eötvös Károly Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért közös elemzésben vizsgálta az Alkotmánybíróság 2011 és 2014 közötti ítélkezési gyakorlatát. A legnagyobb jelentőségű ügyek vizsgálata drámai eredményre vezetett: az Alkotmánybíróságot megtörte a kormánytöbbség, az új tagok beültetésével sikeresen alakított ki kormányhű testületet – szemben a korábbi, valódi ellensúlyt jelentő Alkotmánybírósággal.

2015. március 17.

Az elmúlt években a kormányzat megszállta az Alkotmánybíróságot. A korábbi alkotmány szerint az Alkotmánybíróság tagjaira, akiket az Országgyűlés a képviselők kétharmadának szavazatával választott, a parlamenti frakciók egy-egy tagjából álló jelölő bizottság tett javaslatot. A mindenkor ellenzék és kormányoldal így kénytelen volt megegyezni az alkotmánybírák személyében. Ezt a szabályt 2010 júniusában alkotmánymódosítással változtatta meg a Kormány: a változtatás értelmében az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőiből álló olyan jelölő bizottság tesz javaslatot az alkotmánybíróság tagjaira, amely a frakciók

közötti létszamarányoknak megfelelően alakul meg. Így a bizottságban a kormányoldal rendelkezik a jelöléshez szükséges többséggel. A továbbiakban nincs tehát szükség a kormány és az ellenzék közötti konszenzusra. A kétharmaddal rendelkező kormánypárt egyetlen ellenzéki párt támogatása nélkül jelölni is, választani is tud alkotmánybírákat.

Az új jelölési szabály elfogadása után választották meg a testületbe Stumpf Istvánt és Bihari Mihályt, majd 2011. szeptember 1-jétől a testület létszámát 11-ről 15 főre emelték fel, és ennek alapján ugyancsak egypárti jelöléssel és támogatással öt új alkotmánybíró szavaztak meg. Ezután két alkotmánybíró mandátuma szűnt meg – köztük Biharié –, az ő helyükre a kormánypártok ismét saját jelöltjeiket állíthatták. Mindezek mellett 2012. január 1-jétől az alkotmánybírák megbízási idejét kilenc évről tizenkettőre emelték, és a megbízás betöltéséhez kapcsolódó felső korhatárt 2013 decemberében eltörölték. Így az új eljárásban és a korábban hosszabb időre választott egypárti bírák mindegyike ítélkezhet 70. életévének betöltését követően is.¹⁸ Így állhatott elő az a helyzet, hogy az itt elemzett időszak végén nyolc (de ma már tizenegy) hivatalban lévő bíró, tehát az alkotmánybírák nagy többsége olyan eljárásban nyerte el megbízását, amely a kormánypártok belügyévé tette a választást:

Balsai István

Az Országgyűlés 2011 júniusában választotta az Alkotmánybíróság tagjává, 2011. szeptember 1-i hatállyal.

Dienes-Oehm Egon

Az Országgyűlés 2011 júniusában választotta az Alkotmánybíróság tagjává, 2011. szeptember 1-i hatállyal.

Juhász Imre

Az Országgyűlés 2013 márciusában választotta az Alkotmánybíróság tagjává, 2013. április 3. napjától.

¹⁸ Érdemes megjegyezni, hogy ezzel párhuzamosan a rendes bírósági bírák felső korhatárát 62 évre próbálták lecsökkenteni 70-ről, majd több nemzetközi bírósági döntést követően a korhatár fokozatosan 65 évre csökken.

Pokol Béla

Az Országgyűlés 2011 júniusában választotta az Alkotmánybíróság tagjává, 2011. szeptember 1-i hatállyal.

Salamon László

Az Országgyűlés 2012 decemberében választotta az Alkotmánybíróság tagjává, 2013. február 25-i hatállyal.

Stumpf István

Az Országgyűlés 2010. július 23-án választotta az Alkotmánybíróság tagjává.

Szalay Péter

Az Országgyűlés 2011 júniusában választotta az Alkotmánybíróság tagjává, 2011. szeptember 1-i hatállyal.

Szívós Mária

Az Országgyűlés 2011 júniusában választotta az Alkotmánybíróság tagjává, 2011. szeptember 1-i hatállyal.

Ebben az elemzésben e nyolc alkotmánybíró működését vizsgáljuk.¹⁹

Az elemzésnek, amely alkotmánybírói profilokat vázol fel, alapvető célja azon elemek objektivitására törő bemutatása, amelyek alapján felderíthető, hogy az „új” alkotmánybírók 2014 őszéig tevékenységükkel igazolták-e azokat a félelmeket, miszerint az egypárti megválasztást követő működésük a Fidesz-kormányzat politikai érdekeit szolgálja majd. Avagy egyes bírák számára, általában vagy egyes ügyek esetében, erősebb volt-e az „autonómia kísértése”: akadt-e köztük olyan, akinek szakmai és erkölcsi integritása fontosabb, mint a politikai elkötelezettség, vagy akár az egyszerű megfelelés a megbízó elvárásainak.

¹⁹ Mivel a vizsgált határozatok meghozatalában nem vettek részt, a 2014 szeptemberében, illetve novemberében hivatalba lépett új bírók (Dr. Czine Ágnes, Dr. Sulyok Tamás és Dr. Varga Zs. András) tevékenységét még nem tudtuk elemezni.

Az elemzés a 2011 ősztől (a testület létszámának megemlése és öt új alkotmánybíró megválasztása) 2014 őszéig terjedő időszakot öleli fel. A profilekat egységes szempontrendszer szerint mutatjuk be, ezzel is szolgálva az egyes alkotmánybírókra vonatkozó megállapítások összehasonlíthatóságát.

Az elemzés tárgya kifejezetten az érintettek alkotmánybírói tevékenysége volt, vagyis noha vázlatosan jeleztük, de nem elemeztük az alkotmánybírák korábbi szakmai és közéleti tevékenységét. Életútjuk bizonyos elemeinek meghatározó jelentősége lehet az alkotmánybírói tevékenység helyes értékelése szempontjából, ezért rövid névjegy formájában összefoglaltuk az egyes alkotmánybírák életútját, illetve szükség esetén az elemzésben is utaltunk ilyen elemekre.

Az elemzés alapját az adott alkotmánybíró által előadó bíróként jegyzett alkotmánybíróági döntések, továbbá az általuk a határozatokhoz fűzött különvélemények és párhuzamos indokolások képezték.

A feltételezésünk az, hogy a bírák megválasztási szabályait azért változtatták meg, hogy ezáltal egypárti támogatással is olyan személyeket tudjanak a testületbe küldeni, akik a politikailag fontos kérdésekben nem mennek szembe az országgyűlési többség politikai akaratával. Azért, hogy e hipotézisünket igazoljuk vagy cáfoljuk, olyan alkotmánybíróági határozatokat vizsgáltunk, amelyek a kijelölt időszak kormányzati politikájára adott reakcióként értelmezhetőek. Az elemzett határozatokban az Alkotmánybíróság az új szabályozás által létrehozott hatalmi-politikai berendezkedésének közjogi alapjairól foglalt állást: az Alaptörvény módosításával és kiegészítésével, a hatalommegosztás független intézményeivel, így különösen a bíróságokkal, a médiával, a demokratikus nyilvánossággal, illetve a választási rendszerrel kapcsolatos alkotmányossági kérdésekben. Emellett vizsgáltuk a magántulajdont korlátozó kormányzati intézkedéseket felülvizsgáló alkotmánybíróági döntéseket. Végül elemeztük azokat a legfontosabb határozatokat, amelyek az emberi jogokkal kapcsolatos ügyekben az aktuális kétharmados többség emberképéről árulkodtak.

Minden profilnál ugyanazt a négy kérdést tettük fel:

1. Mit gondol az alkotmánybíráskodás szerepéről?

Az alkotmányosság bukása mögött nem annyira az alkotmányszöveg változása, sokkal inkább az alkotmányvédelem elenyészése húzódik meg. A kétharmados többség gyakorlatává vált, hogy a tartalmilag alkotmányellenes intézkedéseket alkotmánymódosítással teszi formálisan alkotmánykonformmá,²⁰ így akarják kizárni azok alkotmánybíróági felülvizsgálatát. A negyedik Alaptörvény-módosítás minden korábbinál nyíltabban akarta az Alkotmánybíróságot korábbi gyakorlatának hatályon kívül helyezésével elerőtleníteni. Ezt azzal tetézte, hogy eljárási kérdésekre korlátozta a testület alkotmánymódosításokkal kapcsolatos felülvizsgálati jogkörét azt követően, hogy a korábbi gyakorlatot felülírva az AB hajlani látszott az alaptörvény korlátozott alkotmányossági felülvizsgálatának elismerésére. A bevezetett szabállyal egy ilyen lehetséges gyakorlat kialakulásának ment elébe a kétharmad. Az alkotmánybírói szerepfelfogásról ebben az egyre riasztóbb folyamatban sokat elárul az, hogy az alkotmánybírók hogyan vélekedtek az alkotmánymódosítások alkotmánybíróági felülvizsgálatáról.

2. Mit gondol demokráciáról, választásokról, demokratikus vitáról?

A kétharmados többség az utóbbi években a választási rendszer és a választási kampány szabályait is lényegesen átalakította, úgy hogy az új szabályok számára kedvezzenek. A demokratikus vita lehetőségeit korlátozták a parlament működésével kapcsolatos új előírások is. Normakontroll- és panaszbeadványok alapján az AB több ilyen szabályozás alkotmányosságáról is ítéletet mondott.

3. Mit gondol hatalommegosztásról, a függetlenség garanciáiról?

A kétharmados többség különféle technikákkal, sok esetben jogalkotással kezdte ki a független intézmények alkotmányos státuszát. A bíróságok és maga az Alkotmánybíróság is alanya volt ilyen intézkedéseknek, amelyek közül több eljutott alkotmánybíróági felülvizsgálatig.

²⁰ Pl. visszaható hatályú adóztatás, hajléktalanság kriminalizálása, kirekesztő családfogalom, egyházi szabályozás, bírósági ügyáthelyezések.

4. Mit gondol a szabadságjogokról?

Az alkotmánybíráskodás első évtizedének öröksége az egyének alapvető emberi jogainak európai összehasonlításban is magas szintű védelme volt. Ezzel szemben a hatályos Alaptörvény több rendelkezése sem egyeztethető össze az alapjogok általános felfogásával. Néhányat egyenesen az a szándékkal tettek az Alaptörvénybe, hogy felülírják az embert ember volta alapján megillető, az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában élő jogot. Minden alkotmánybíró előtt ott a kérdés: ragaszkodik-e minden ember egyenlő méltóságának és szabadságának eszményéhez a kormányzat törekvéseivel szemben.

A vizsgált időszaknak az elemzésünk szempontjából kiemelkedő jelentőségű határozatai tekintetében összesítve is elemeztük a testület döntéseinek szavazatarányát, az ellenszavazatot kifejező különvélemények számát, jellegét. Ennek a vizsgálatnak az eredményei arra is alkalmasak, hogy feltárják a testületen belül húzódó filozófiai-világnézeti törésvonalat.

Az elemzés elkészítésében közreműködött:

Dojcsák Dalma, G. Szabó Dániel, Hegyi Szabolcs, Majtényi László, M. Tóth Balázs, Pásztor Emese, Pozsár-Szentmiklósy Zoltán, Somody Bernádette, Szabó Máté Dániel, Zsugó Virág.

Új bírák, új többség

A 2011 szeptembere és 2014 szeptembere között született alkotmánybíróági határozatok közül 23 döntést²¹ emeltünk ki a bevezetőben jelzett szempontok alapján, és megvizsgáltuk, hogyan viszonyult a többségi döntés, illetve az „új bírák” álláspontja a kormány valószínűsíthető politikai érdekeihez.

Az összesített adatok szerint a testület a vizsgált 23 alapvető fontosságú ügy 43 százalékában döntött úgy, hogy a döntés a kormány vélhető érdekének megfelelt (ez többnyire a vizsgált törvény megsemmisítésének elmaradását jelentette) 57 százalékban²² pedig úgy, hogy a döntés a kormány feltehető érdekeivel szembe ment. Az új szabályok szerint jelölt, ezért egypárti nyolc alkotmánybíróból hat (Balsai, Dienes, Pokol, Juhász,²³ Salamon, Szívós) több mint 80 százalékos arányban foglal úgy állást, hogy az a kormány valószínűsíthető érdekeit szolgálta. Az egypárti jelöltként megválasztott bírók közül Stumpf és Szalay alkotmánybírák voltak azok, akik nem feltétlenül tartották a túlnyomórészt együtt mozgó hat bíróval: ők 35, illetve 57 százalékban döntöttek úgy, hogy az a kormány vélhető érdekének megfelelt, ami közelített a testület átlagához. Az egypárti jelöltként megválasztott bírók közül együtt mozgó hat bíró a vizsgált 23 ügy közül csupán 0-3 esetében hozott a kormány vélhető érdekével ellentétes döntést, míg a többi esetben a kormány érdekének megfelelően foglaltak állást, vagy a különvéleményük nem volt értelmezhető a kormány érdekében vagy azzal ellentétes állásfoglalásként (például az indítvány formai okból történő elutasítása esetén a tartalmi vizsgálat indokoltsága mellett érvelt). Az ilyen, nem egyértelmű különvélemények száma ugyanakkor elenyésző volt.

Az Alkotmánybíróság összesített döntési arányának (43 százalék a kormány érdekében, 57 százalék a kormány érdekével szemben) figyelembe

²¹ A tárgyuk hasonlósága miatt az országgyűlési képviselők véleménynyilvánítási jogával kapcsolatban egy időben hozott két döntésből a számításoknál csak egyet vettünk figyelembe.

²² Ez a vizsgált törvények ismeretében egyáltalán nem magas arány, ellenkezőleg.

²³ Pokol Béla és Juhász Imre megválasztását a Jobbik is támogatta. Erre tekintettel is beszédes talán, hogy Juhász 100%-ban a kétharmad vélelmezhető érdekeinek megfelelő álláspontot képviselt.

vételével megállapítható, hogy a testületben az egypárti jelöltként megválasztott bírák túlnyomó többsége, kevés kivétellel, a kormány feltételezett érdekének megfelelő döntéseket támogatta.

Törés az ítélkezési gyakorlatban

Az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatában (a vizsgált időszakban) fontos töréspont volt az, amikor többségbe kerültek az egypárti jelöltként megválasztott bírók. Ez 2013 áprilisában következett be Bihari és Holló alkotmánybírák nyugdíjba vonulásával, és Juhász, valamint Salamon alkotmánybírák hivatalba lépésével. Ezekkel a személycserékkel 8-7 arányú többségbe kerültek az „új” bírók, akiknek a döntéseit elemzi ez a tanulmány. A kutatással érintett időszak (2011. december – 2014. július) lezárulta után lépett hivatalba Czine, Sulyok és Varga Zs. alkotmánybíró, ezzel párhuzamosan elhagyta a testületet Balogh, Bragyova és Kovács alkotmánybíró. Czine, Sulyok és Varga Zs. alkotmánybíró természetesen ugyancsak egypárti jelöltként választották meg, így a testületben tovább nőtt az „új” bírók többsége: ez a három bíró hivatalba lépésével 11-4-re nőtt. Az egypárti jelöltként megválasztott bírók többségbe kerülését megelőző 10 döntés egyike sem felelt meg a kormány feltehető érdekének, az ezt követő 13 döntésből viszont csupán 3 volt olyan, ami szembement a kormány feltehető érdekével. Ez azt jelenti, hogy az egypárti jelöltként megválasztott bírók többségbe kerülése után az általunk kiválasztott esetek 76,9 százalékában döntöttek úgy a bírák, hogy az a kormány feltehető érdekének megfelelt – szemben az ezt megelőző időszakkal, ahol egyetlen ilyen döntés sem született.

A táblázat megmutatja, hogy az egypárti jelöltként megválasztott bírók túlnyomó többségben azokhoz a döntésekhez fűztek különvéleményt (így jelezve egyet nem értésüket), amelyek a kormány feltehető érdekével ellentétesek voltak. A nyolc egypárti jelöltként megválasztott bíró közül hat (Balsai, Dienes, Juhász, Pokol, Salamon, Szívós) a kormány feltehető érdekével ellentétes döntések legalább kétharmadához olyan különvéleményt írt, ami a kormány feltehető érdekét szolgálta. A táblázat alapján az rajzoldódik ki, hogy az egypárti jelöltként megválasztott bírók többségbe kerülése előtt különvéleményeket megfogalmazó bírók a többségbe kerülés után már nem kényszerültek erre: az ő véleményük vált a többségi állásponttá.

Az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság többé nem korlátja a kormányzatnak

Az ítélkezési gyakorlatban megfigyelhető formális törés (a döntések túlnyomó része ezt követően a kormány feltehető érdekét szolgálja) szoros egyezést mutat az alkotmányosság lényegét érintő tartalmi változásokkal. A tényleges törés 2013 áprilisában következett be az egypárti jelöltként megválasztott bírók többségbe kerülésével (ez a változás meglátszik a testület által hozott döntésekben is), a lényeges tartalmi változást pedig a 2013. májusi, az Alaptörvény negyedik módosításának felülvizsgálatától elzárkózó döntés jelentette.

Az Alaptörvény negyedik módosítása mutatta meg, hogy az alkotmány és az alkotmánybíráskodás többé nem jelenti a kormányzás valódi korlátját. A kormánytöbbség ezzel a módosítással ugyanis olyan rendelkezéseket emelt alaptörvényi rangra, amelyek alkotmányellenességét korábban az Alkotmánybíróság megállapította. Ilyen volt a család fogalmának a férfi és nő közötti házassághoz kötése [43/2012. (XII. 20.) AB határozat], az egyházi jogállást országgyűlési döntéshez kötő szabályozás [6/2013. (III. 1.) AB határozat], a közterületen való lakhatás büntethetőségének megteremtése [38/2012. (XI. 14.) AB határozat].

A módosítás egyúttal kifejezetten kizárta, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény módosítását tartalmilag vizsgálja felül, noha a testület korábbi döntései között már találhatunk olyat, amely arra utalt, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata változóban volt és a testület nem tartotta kizártnak az Alaptörvény módosításának tartalmi felülvizsgálatát [a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat szerint: „Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, *alkotmányba foglalását* is vizsgálhatja.” – kiemelés tőlünk]. Mindezekon túl a negyedik alaptörvény-módosítás formálisan „hatályon kívül helyezte” az Alkotmánybíróság korábbi döntéseit.

A testület tagjainak lecserélése, az alkotmányellenes szabályokat alaptörvény-konformmá tevő alaptörvény-módosítások és a testület hatáskörének korlátozása végül elvezettek ahhoz, hogy az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság többé nem képes betölteni alapfunkcióját, azt, hogy a kormányzást alkotmányosan korlátozza: a kormánytöbbség, ha éppen politikai érdekei úgy diktálják, könnyedén képes átlépni ezeken a korlátokon

Táblázat az elemzett határozatokról és az egyes alkotmánybírák álláspontjáról 1.

Az AB határozat száma és tárgya	A kormány érdekét szolgált a döntés?	Paczolay	Balogh	Bihari	Bragyova	Holló	Kiss	Kovács	Lenkóvics	Lévay	Balsai	Dienes-Oehm	Juhász	Pokol	Salamon	Stumpf	Szalay	Szívós
164/2011. – Az egyháztörvény közjogi érvénytelensége	x	K									X	K	X	K	X		K	K
165/2011. – Médiaalkotmány és médiatörvény	x								K		K		X	K	X			
166/2011. – Büntetőeljárás törvény (bírószolgálat illetékessége az ügyész vádemelés alapján, őrizet alatt a védővel történő kapcsolatfelvétel tilalma)	x					K	K			K	X	K	X	K	X			K
176/2011. – Guberálást szankcionáló önkormányzati rendelet	x										X		X	K	X			K
33/2012. – Bírák kényszernyugdíjazása	x			X					K		K	K	X	K	X	K	K	K
38/2012. – A közterület életvitelszerű lakhatásra való használatának szankcionálása	x										K	K	X	K	X			K
43/2012. – Családvédelmi törvény, család-fogalom	x										K	K	X	K	X			
45/2012. – Az Alaptörvény átmeneti rendelkezései	x								K		K	K	X				K	K
1/2013. – Választási regisztráció	x								K		K	K	X	K	X			K
6/2013. – Egyháztörvény	x			X					K		K	K	X	X	X		K	K
10/2013. – Frakcióalakítás	✓			X	K	X	K	K		K			X					
12/2013. – Az Alaptörvény negyedik módosítása	✓			X	K	X	K			K						K		
13/2013. – A bíróságok szervezetére és igazgatására, illetve a bírák jogállására vonatkozó törvények	x	K		X	K	X	K				K		K		K			K
24/2013. – Semmisségi törvény	✓			X	K	X	K			K	X							
26/2013. – Pénznyerő automaták	✓	X	X	X	K	X	K		X	X		X		X	X		X	X
3206, 3207/2013. – Országgyűlési képviselők véleménynyilvánítási joga	✓	K		X	K		K	K		K						K		
36/2013. – Bírósági ügyáthelyezések	x			X		X	K		K		K	K	K	K	K		X	K
7/2014. – Közszerplők bírálhatósága	x			X		X			K		K	K	K	K	K			K
3036/2014. – Választási plakát kihelyezésének korlátozása	✓	K	K	X	K	X	K	K		K						K		
3141/2014. – Győzteskompenzáció az országgyűlési választásokon	✓			X	K	X	K			K								
20/2014. – A szövetségi hitelintézetek integrációja	✓			X	K	X	K			K					K			
3194/2014. – Trafiktörvény	✓			X	K	X	K			K	X							
26/2014. – A fővárosi közgyűlés tagjainak választása	✓	K	K		K	X	K	K		K					K			

Táblázat az elemzett határozatokról és az egyes alkotmánybírák álláspontjáról 2.

Összesített adatok	Balsai	Dienes-Oehm	Juhász	Pokol	Salamon	Stumpf	Szalay	Szívós
Összességében hányszor döntött a kormány érdekében megfelelően?	18	19	12	19	11	7	12	19
Összességében hányszor döntött a kormány érdekében ellentétesen?	0	3	0	2	1	14	8	2
Nem egyértelmű	0	0	0	0	0	1	1	1
Kormány mellett %-ban	100,00	86,36	100,00	90,48	91,67	31,82	57,14	86,36
Kormány ellen %-ban	0,00	13,64	0,00	9,52	8,33	63,64	38,10	9,09
Nem egyértelmű %-ban	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,55	4,76	4,55
Testület átlaga %-ban	100,00							
Kormány mellett %-ban	43,48							
Kormány ellen %-ban	56,52							

Jelölések magyarázata

A kormánytöbbség által elfogadott jogszabály megsemmisítése esetén az alkotmánybíróági döntést a kormány feltehető érdekében ellentétesnek, a megsemmisítés elmaradása esetén a kormány feltehető érdekében szolgálónak tekintettük. A ✓-vel jelzett ügyekben a többségi döntés megfelelt a kormány feltételezhető politikai érdekeinek, míg az ✗-szel jelölt esetekben azzal legalább részben ellentétes volt. A „K” jelzi, hogy az adott határozathoz kik fűztek a testületből különvéleményt, kifejezésre juttatva, hogy nem értenek egyet a többségi döntéssel. Az Alkotmánybíróság döntéseinek szavazati arányai és az egyes bírák szavazatai nem nyilvánosak, ezért úgy tekintettük, hogy ha egy bíró nem fűzött különvéleményt a határozathoz, akkor támogatta a többségi döntést. Noha az Alkotmánybíróság tagjai nem kötelesek különvéleményt fűzni a döntéshez, ha nem támogatják a többségi álláspontot, az alkotmányjogi irodalom hagyományosan úgy tekinti, hogy a különvélemény (vagy más bíró különvéleményéhez való csatlakozás) hiánya a többségi döntés támogatását jelenti. Azoknál a bíráknál, akiknek a megválasztásában kizárólag a kormánypártoknak jutott szerep (Balsai, Dienes, Juhász, Pokol, Salamon, Stumpf, Szalay, Szívós alkotmánybírák), a különvéleményeket a következő kódokkal osztályoztuk: **világosszürke alapon fekete K betű** – a többségi döntéshez képest a különvélemény inkább a kormány érdekét szolgálta, **szürke alapon fehér K betű** – nem egyértelmű, **fekete alapon fehér K betű** – a többségi véleményhez képest a különvélemény inkább szembe ment a kormány érdekével. A kijelölt időszakban Bihari és Holló alkotmánybírák mandátuma lejárt, helyükre az Országgyűlés Juhász és Salamon alkotmánybírákat választotta meg. Egyes határozatok meghozatalában nem vett részt minden hivatalban lévő alkotmánybíró. Mindazokat az eseteket, amelyekben az adott bíró – bármilyen okból – nem vett részt a döntéshozatalban, a táblázatban a cella áthúzásával jelöltük.

Balsai István

A politikus alkotmánybíró

Balsai István 1947-ben született Miskolcon. 1972-ben az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerzett jogi doktorátust. Diplomájának megszerzését követően két évig ügyvédjelöltként dolgozott, majd 1974 és 1990 között egy ügyvédi munkaközösségben tevékenykedett, az elemzés készítésének időpontjában elérhető önéletrajzai szerint pedig 1995 és 2007 között ügyvédi magánpraxist tartott fenn.

Politikai szerepvállalása 1988-ban kezdődött, amikor belépett a Magyar Demokrata Fórumba. 1989 és 1990 között az első Országos Választási Bizottság tagja volt. Az MDF országos listájáról kétszer szerzett mandátumot, 1990-ben és négy évvel később. 1990 és 1994 között az Antall-kormány és a Boross-kormány igazságügy-minisztereként dolgozott. A párton belül többször vállalt vezető szerepet, huzamos ideig volt a párt elnökségének tagja, illetve az etikai bizottság elnöke, az országgyűlésben pedig az MDF-frakció vezetőségének tagja, később frakcióvezető (1998–2002). 2002 és 2006 között a foglalkoztatási és munkaügyi bizottság elnöke volt, országgyűlési pályafutása alatt azonban számos egyéb állandó és vizsgálóbizottságnak is tagja vagy alelnöke volt. Az 1998-as országgyűlési választásokon és azt követően négy cikluson keresztül Budapest 2. számú egyéni választókerületében jutott egyéni mandátumhoz. 2000 és 2001 között alelnöke volt a pártnak. 2004-ben igen rövid ideig, május és augusztus között európai parlamenti képviselő az Európai Néppárt színeiben, az Európai Parlamentben az Alkotmányügyi bizottság, valamint a Petíciós bizottság tagja volt. 2004-ben tagja lett a Dávid Ibolya pártelnök belső ellenzékeként létrejött Lakitelek-munkacsoportnak, illetve az ebből kialakult Nemzeti Fórumnak. A pártharcok következtében egy évvel később kizárták a pártból, ezért fél évig függetlenként folytatta a képviselői munkáját, majd csatlakozott a Fidesz frakciójához. A 2010-es választás után az alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság elnöke, az alkotmány-előkészítő eseti bizottság alelnöke, valamint a 2006-os események kivizsgálásával foglalkozó miniszterelnöki megbízott lett. 2011-ben a Fidesz és a KDNP az Alkotmánybíróság tagjának jelölte, majd az Or-

szágyűlés megválasztotta alkotmánybíróvá. Emiatt lemondott országgyűlési mandátumáról és minden politikai tisztségéről.

Balsai István alkotmánybírói jelölésekor éles vita bontakozott ki arról, hogy megfelel-e az alkotmánybíróvá válás törvényben előírt formai követelményeinek. Figyelemmel arra, hogy tudományos háttérrel nem rendelkezik, vizsgálni kellett, hogy megszerezte-e a megválasztásához szükséges legalább húsz éves szakmai gyakorlatot. Mivel a jelölt az Országgyűlés és saját honlapján közzétett életrajzában csak ügyvédjelölti éveiről és az ügyvédi munkaközösségben eltöltött időről számolt be (amely összesen 18 évnyi gyakorlatnak felel meg), a támadások keresztüztübe került. Balsai ekkor jelezte, hogy 1995 és 2007 között is a Budapesti Ügyvédi Kamara tagja volt, melyet azóta önéletrajzában is hangsúlyoz – változatlanul kérdéses azonban, hogy a pusztai kamarai tagság valós szakmai gyakorlatnak tekinthető-e.

Mit gondol az alkotmánybíráskodás szerepéről?

Míg több más alkotmánybíró korábbi tudományos munkásságából már hivatalba lépését megelőzően érdemi következtetéseket lehetett levonni alkotmánybírói szerepfelfogására nézve, Balsai esetében ez a rendelkezésre álló források szűkössége miatt nehézségekbe ütközött.²⁴

Az Országgyűlési Könyvtár adatbázisa szerint Balsai nevéhez alkotmánybírói jelölésekor két, összesen nyolcoldalnyi publikáció volt köthető, a két szöveg közül pedig csak az egyiknek volt kizárólagos szerzője.²⁵

Balsai 1992-ben megjelent cikkében²⁶ igazságügy-miniszterként bírálta az Sólyom László vezette Alkotmánybíróság tevékenységét. Balsai kritikájának alapja, hogy az alkotmányvédő testület határozatainak meghozatala

²⁴ Az alábbi elemzés Balsai korábbi munkáit érintő részeiben nagyban támaszkodik az Eötvös Károly Intézet és a Társaság a Szabadságjogokért korábbi közös elemzésére a FIDESZ-KDNP által javasolt öt alkotmánybíró-jelöltre (http://tasz.hu/files/tasz/imce/2011/balsai_istvan.pdf).

²⁵ Társzszövegként került feltüntetésre a következő cikkben: Balsai István – Sándorfi György: Személyiségi jogok az átvilágítási törvényben. *Fundamentum*, 1999. 1. szám, 112–114. o. A teljes képhez hozzátartozik, hogy Balsai alkotmánybíróvá történő megválasztását követően jelent meg a *Balsai-jelentés – a 2006. őszi erőszakos fellépésről* szóló kötet, amelyet sajátjaként jegyez [Kairosz, 2011, 293 oldal].

²⁶ Balsai István: A magyar Alkotmánybíróság a kormányzat szemszögéből. *Jogtudományi Közlemény*, 1992. 6. szám, 282–286. o.

során nem volt kellő tekintettel arra, hogy döntései milyen nehéz helyzetbe hozzák a Kormányt, különös tekintettel az általuk generált jogalkotási feladatokra, valamint a döntések költségvonzataira. Példaként hozta fel többek között a személyiség-határozatot, amelyben a testület alkotmányellenesnek találta a személyiségi jogokra nézve súlyos kockázatot jelentő, korlátozás nélkül használható, univerzális személyazonosító kódot. Balsai megfogalmazásában: „[n]em tagadható, hogy egy fejlett technikai eszközzel rendelkező hatalom – megfelelő garanciák hiányában – a korlátozás nélkül használt általános és egységes személyazonosító jel alapján visszaéléseket is elkövethet. Azonban ugyanazon személyi szám gyorsabb, precízebb és jelenleg olcsóbb, továbbá az állampolgárt kevésbé zaklató ügyintézés is biztosított. A szükséges átállás költségei pedig több milliárd forintba rúgnak.”²⁷ A fentiek miatt Balsai végkövetkeztetése szerint az Alkotmánybíróság akkor járna el helyesen, ha az alkotmányosság követelményei mellett fokozott figyelemmel lenne a parlament munkatérhére, illetve a költségvetés teherbíró képességére, mert „ezeknek a szempontoknak az előtérbe kerülése nagymértékben segítené a Kormány és az Országgyűlés munkáját.”

Bár Balsai véleményét kormánytagként a kormány érdekében fogalmazta meg több mint két évtizeddel ezelőtt, ez sem menti azt, hogy álláspontja lényegében az alkotmánybíráskodás félreértéséről árulkodik. Az Alkotmánybíróságnak a kormányzat ellensúlyaként kell működnie, minden körülmények között kikényszerítve az alkotmányosság helyreállítását, az alapjogok érvényesülését. Ezekkel a célokkal pedig semmilyen körülmények között nem versenghetnek a kormányzati hatékonyság, a munkatér vagy a költségvetés szempontjai.

A képet tovább árnyalja, hogy Balsai húsz évig fennálló, folyamatos képviselői megbízatása folytán a rendszerváltást követően elfogadott valamennyi törvény megalkotásában részt vett, ezek közül számos törvény kezdeményezője volt. Ez egyrészt összeférhetetlenségi probléma, mivel alkotmánybíróként igen gyakran olyan jogszabályok alkotmányosságát illetően kell állást foglalnia, amelyek megalkotásában maga is tevékeny szerepet vállalt, témánk szempontjából ugyanakkor jelentősebb, hogy a nevéhez fűződő törvények némelyike mélyebb betekintést enged felfogására az alkotmánybíráskodás szerepét illetően. Többek között Balsai kezdeményezte azt az alkotmány- és törvényt módosítást, amely a visszamenőlege-

²⁷ Uo. 285. o.

sen kivetett 98%-os különadó alkotmányellenességét kimondó AB határozatra adott válaszként kizárta a testület normakontroll-hatáskörét az adókat és a költségvetést érintő tárgykörökben, egyértelmű üzenetként hozva az AB tudomására, hogy a kétharmados kormánytöbbséghez képest hol a helye az államszervezetben.

Ennek kapcsán merül fel az a kérdés, amelyet jelen elemzés a Balsai hivatalba lépése óta eltelt valamivel több, mint három év tekintetében megkísérrel megválaszolni: mennyire volt képes, ha egyáltalán, Balsai, az alkotmánybíró szakítani Balsai, a politikus húsz év alatt rögzült szerepfelfogásával.

Az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek szabályait megsemmisítő 45/2012. sz. határozat kapcsán kifejtette, hogy a testületnek az alapvető jogok biztosának indítványát érdemi vizsgálat nélkül vissza kellett volna utasítania, mivel az általa felvetett kérdések tartalmukat tekintve mindvégig az Alaptörvény értelmezésére irányultak, erre pedig a biztos kezdeményezésére nem kerülhetett volna sor, mivel nem szerepel az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény által meghatározott indítványozói körben. A többségi döntés kimondta, hogy az átmeneti rendelkezéseknek vizsgálható és Alaptörvénybe ütköző részei meg is semmisíthetők, mivel az átmeneti rendelkezések nem képezik részét az Alaptörvénynek. Balsai különvéleményében egyértelműen az Alaptörvény részeként fogadta el az átmeneti rendelkezéseket, mondván, hogy a többségi határozat „az Alaptörvény kétséget kizáróan integráns részét képező, egyértelmű, konkrét és világos kijelentést, amely szerint '[...] Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) az Alaptörvény részét képez', egyszerűen negligálja. Tartalmát nemcsak kiüresíti, de vele ellentétes döntést hoz.” Balsai az átmeneti rendelkezések megsemmisítését az AB hatáskörtúllépéseként kezeli, és úgy tekinti, hogy ezzel a testület az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve helyett annak felhatalmazás nélküli módosítójaként lépett fel. Balsai szerint mivel az Alaptörvény egyértelműen az átmeneti rendelkezések alkotmányos státuszáról rendelkezik, a többségi határozat azt sem vizsgálhatta volna, milyen alapon foglal egybe egymással egyáltalában nem összefüggő, vegyes tárgyú rendelkezéseket és mennyiben tekinthetők ezek a rendelkezések valóban átmenetinek. Különvéleményében Balsai lényegében visszautasít minden érdemi, a formális-nyelvtani megközelítésen túllépő alkotmányértelmezést, ami az átmeneti rendelkezések (és ez nyilván vonatkozik az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom egyéb megnyilvánulásaira is) formai megjelenésén túl annak tar-

talmát is érintené. Balsai véleménye szerint a határozat „veszélyes kapunyitás” az Alkotmánybíróság önnön hatásköreinek kiterjesztésére, melytől ő övni igyekszik a testületet a 61/2011. sz. határozat érveit is felhívva.²⁸

Balsai különvéleményben szállt síkra a médiatörvény több rendelkezését is megsemmisítő 165/2011. sz. határozattal szemben. Álláspontja szerint döntésével az Alkotmánybíróság túlterjeszkedett mind az Alkotmány, mind az alkotmánybírói törvény szabta kereteken, továbbá a korábbi alkotmánybírói gyakorlat által kimunkált cselekvési lehetőségeken is. Véleménye szerint az Alkotmánybíróságnak arra van hatásköre, hogy az alkotmánysértőnek ítélt jogszabályt megsemmisítse. A szóban forgó ügyben azonban a testület az internetes tartalom és az írott sajtó szabályozottságának igényét alkotmányosnak minősítette, ugyanakkor mégis a törvény „tárgyi hatályának megsemmisítéséről” döntött. Balsai szerint ez önellentmondás, mivel az AB a döntés eredményeképpen a határozatban alkotmányos rendelkezéseknek elfogadott szabályokat is megsemmisített, anélkül, hogy ezt alkotmányossági követelmény – példájával élve a jogbiztonság igénye – alátámasztotta volna. Ezzel – a különvélemény szerint – a testület saját cselekvési lehetőségét túllépve, alkotmányosnak minősített rendelkezések újraszabályozására hívta fel a jogalkotót.

Balsai egyéb esetekben is amellett érvel, hogy óvatosan kell bánni a jogszabályi rendelkezések megsemmisítésének lehetőségével. A közszereplők bírálhatóságával foglalkozó 7/2014. sz. határozathoz fűzött különvéleményében a konkrét esettől elvonatkoztatva általános érvennyel fogalmazza meg aggályát, miszerint nem tartja szerencsésnek még hatályba nem lépett jogszabályi rendelkezések megsemmisítését arra hivatkozva, hogy annak értelmezése gondot okozhat a jogalkalmazók számára, hiszen a jogi norma gyakorlati alkalmazását illetően ekkor még értelemszerűen nem áll rendelkezésre adat. Megsemmisítés helyett Balsai szerint az eltérő jogalkalmazói értelmezések kiküszöbölésére számos egyéb eszköz (pl. a Kúria jogegységi eljárása) is rendelkezésre áll, melyeket a normakontrollal egy sorban említ, azt sugallva, hogy ezek hatékonyságukban és

²⁸ A többségi határozat által is többször idézett 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban megfogalmazták szerint „ha az Alkotmánybíróság önmaga terjesztené ki hatáskörét az Alkotmány/Alaptörvény vagy az alkotmányt módosító törvények alkotmányossági felülvizsgálatára, az olyan hatalomkoncentrációt és hatalmi túlerőt jelentene, amely szintén felborítaná a kialakult hatalmi ellensúlyok, korlátok és hatalmi autonómiák demokratikus rendszerét, az elválasztott és önálló állami hatalmak egymás hatalmát ellensúlyozó és fékező rendszerét.”

eredményükben a jogszabályi rendelkezések megsemmisítésével összemérhetők. Balsainak absztraktnan teljesen igaza van abban, hogy az nem lehet megsemmisítés alapja, ha egy jogfogalom bizonytalan és nem tudni, hogy a bírói gyakorlat alkotmányos vagy alkotmányellenes tartalommal fogja-e azt alkalmazni. Csakhogy a többségi vélemény nem is ezért semmisítette meg a kifogásolt fordulatot, hanem ezért: „A közéleti véleménynyilvánítás alkotmányos sajátosságaiból következik, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának a szabad társadalmi vitát szolgáló gyakorlása minden esetben nemcsak hogy 'mértányolható közérdeknek', hanem kiemelkedő jelentőségű alkotmányos érdeknek minősül. Ennek megfelelően a közügyek vitatása körében a közéleti szereplők személyiségi jogai védelmének a véleményszabadság gyakorlását biztosító korlátozása is minden esetben alkotmányos érdek és követelmény. Nincs tehát szükség további, közelebről nem körülírható 'közérdeknek', még kevésbé a közérdek 'mértányolható' voltának igazolására ahhoz, hogy a közszereplők bírálhatóságára másoknál lényegesen szélesebb körben nyíljon lehetőség.” Ennek fényében a különvéleményben megfogalmazott kritika irreleváns, ugyanis a megsemmisített feltételnek nem lehetséges alkotmányosan elfogadható értelmet tulajdonítani.

Különvéleményeiben Balsai rendszeresen aggodalmait fejezi ki az Alkotmánybíróságot érő külső behatásokkal szemben. Példaként említhető a bírósági ügyáthelyezések lehetőségének alaptörvény-ellenességét kimondó 36/2013. sz. határozathoz fűzött különvéleménye, amelyben azt nehezményezi, hogy a többségi határozat a nemzetközi szerződésbe ütközést és az Alaptörvény sérelmét egy szinten kezeli. Balsai szerint a konkrét esetben az AB még sem kísérelte az Alaptörvény vonatkozásában kibontani az alkotmányossági tartalmat, hanem szinte kizárólag azt Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga alapján ítélte meg a kérdést, a különvélemény szerint pedig ez a hozzáállás – Balsai megfogalmazásában – megkérdőjelezi az Alkotmánybíróság „szuverenitását”.

Mit gondol demokráciáról, választásokról, demokratikus vitáról?

Balsai a demokrácia alapkérdéseit illető, a kormányzat szempontjából kedvező végkövetkeztetéssel záruló ügyekben rendre a többséggel szavazott. A politikailag igen érzékeny 10/2013 sz. határozat meghozatalával példá-

ul támogatta a Demokratikus Koalíció indítványának elutasítását. A határozat szerint nem ütközik az Alaptörvénybe a házszabály azon új rendelkezése, amely úgy módosította a frakcióalakítás feltételeit, hogy ezzel megakadályozta a fent említett párt frakcióalakítását.

Az országgyűlési képviselők szólásszabadságával foglalkozó, Novák Előd, a Jobbik képviselőjének indítványára meghozott 3206/2013. és 3207/2013. sz. határozatok esetében Balsai a kormány számára kedvező döntéseket támogatott. A többségi érvelés nem túl meggyőző eszmefuttatással támasztja alá azt a végkövetkeztetést, hogy az országgyűlési képviselők véleménynyilvánítási jogának korlátozása az Alaptörvény rendelkezéseit nem sértette, mondván, hogy a képviselők véleménynyilvánításának keretei más magán-személyekhez képest bizonyos tekintetben tágabb, „ugyanakkor más vonatkozásában szűkebb” körben érvényesülnek. Mint ismeretes, 2014 szeptemberében az Emberi Jogok Európai Bírósága Karácsony Gergelynek és képviselőtársainak adott igazat a magyar állammal szemben, amiért szólásszabadságukat bírságok kiszabásával aránytalanul korlátozták.

Balsai a többségi döntést támogatta szavazatával a 26/2014. sz. határozat esetében is, amelyben az Alkotmánybíróság zömében nem találta alaptörvény-ellenesnek a fővárosi választási rendszer az önkormányzati választások előtt mindössze négy hónappal bevezetett alapvető szabályait. A testület többsége az összes ellenzéki parlamenti képviselő által benyújtott indítványt elutasította, jóváhagyva azt a választójog egyenlőségét minden józan belátás szerint sértő rendelkezést, hogy a fővárosi közgyűlést nagyrészt a kerületek polgármesterei alkossák.

Különvéleményt fogalmazott meg ugyanakkor az előzetes választási regisztrációt és a politikai reklámok közzétételének a közszolgálati médiára korlátozását eltörölő 1/2013. sz. határozattal szemben. Balsai szerint nem jelentené a választójog sérelmét, ha a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgárok választójogukat csak a központi névjegyzékbe történő felvételre irányuló kérelem előterjesztését követően gyakorolhatnák. Balsai különbséget tesz a választójogból kizáró okok és a különböző eljárásjogi természetű szabályok között. Érvelése szerint kizáró okot csak az alkotmányszövegbe épített objektív akadályok jelenthetnek, melyek törvényi úton nem bővíthetők, ez azonban az eljárásjogi természetű szabályokról nem mondható el. A különvéleményben kifejti, hogy a regisztrációs kérelem új jogintézménye a választási eljárás szabályai között a választójog gyakorlásának egyik eljárásjogi természetű, adminisztratív

jellegű feltételeként jelenik meg és egyúttal a vizsgált rendelkezést a választópolgár személyazonosságának igazolására vonatkozó kötelezettséghez hasonlítja. Balsai szerint a kötelező regisztráció nem ütközik a választójog általánosságának követelményével, mert a névjegyzékbe vételt minden választópolgár azonos feltétellel kérelmezheti, és az a választáshoz fűződő alapvető jog lényeges tartalmát tiszteletben tartja. Balsai elemzi az Alaptörvény rendelkezéseit és megállapítja, hogy azok a politikai jogok tekintetében a korábbi alkotmányszöveghez képest „alapvető változást mutatnak”, ezért nehezményezi, hogy a többségi határozat nem egészítette ki a korábbi alkotmányossági mércét új szempontokkal. Balsai szerint „a regisztrációs kérelem általános és egységes alkalmazásának szükségét egyfelől a politikai jog gyakorlására feljogosítottak körének bővülése, és a magyar politikai közösség fogalmának tényleges változása [Alaptörvény D) cikk], illetve az Alaptörvény Nemzeti Hitvallás 18. Tézise], másfelől a köteleességek teljesítése és a szabadságjogok felelősségteljes gyakorlása [Alaptörvény O) cikk] tekintetében megfogalmazott új alkotmányos értékek védelme megfelelően igazolja”. Ezen túlmenően a különvélemény szerint önmagában annak meghatározása, hogy a választójog gyakorlása egy általános regisztrációs kérelmen alapuló választási eljárási rendszer keretei között történjék, a törvényhozó szabad mérlegelésébe tartozik, a többségi határozatnak pedig a regisztráció pusztá előírásának vizsgálatán túl inkább a garancia-rendszer alkotmányosságát kellett volna értékelnie. Az egész álláspontból nem világos, hogy milyen alkotmányos alapjog vagy alkotmányos érték jelenik meg benne, ami pedig az Alaptörvény szerint is előfeltétele annak, hogy egy alapjogot korlátozzunk. Amellett pedig nehéz érvelni, hogy a regisztráció hiányában elvesztett szavazati jog nem alapjog-korlátozás.

Mit gondol hatalommegosztásról, a függetlenség garanciáiról?

A hatalommegosztás alapelveinek lényege, hogy minden közhatalom-gyakorlást alkotmányos intézményeknek kell ellenőrizniük. A kormányzati hatalmat, amelyet a parlamentáris rendszerekben a parlament többsége a kormánnyal politikai egységben gyakorol, mindenekelőtt a független bíróságok ellenpontoszák.

A fentiekkel kapcsolatban fontosnak látjuk kiemelni, hogy Balsai nyújtotta be az ún. „semmisségi törvényt,” amelynek meghozatalával az Or-

szággyűlés félretette a hatalommegosztás és a jogbiztonság demokratikus követelményeit, valamint a bírói függetlenség elvét, azzal, hogy semmisnek nyilvánított már jogerősen lezárt eljárásokban született ítéleteket. Szükséges megjegyezni, hogy 24/2013. sz. határozatában az Alkotmánybíróság a semmisségi törvényt nem találta alaptörvény-ellenesnek, Balsai azonban a döntés meghozatalában nem vett részt, vélelmezzük, hogy ennek oka a nyilvánvaló elfogultsága volt.

A bírák kényszernyugdíjazásával kapcsolatban hozott AB-határozathoz fűzött különvéleménye Balsai hatalommegosztáshoz kapcsolódó ars poeticájának is tekinthető. Az érvelés veleje szerint „[a]z Alkotmánybíróság az értelmezési keretek meghatározásakor egyik alaptörvényi szabályt sem értelmezheti céljával ellentétesen, nem ronthatja le értelmét azért, hogy a szabadon választott Országgyűlés által alkotott törvényhozási koncepciót alaptörvény-ellenessé nyilvánítsa. Az Alkotmánybíróság az Országgyűléstől, mint országunk alkotmányozó hatalmától arra kapott megbízást, hogy az Alaptörvény legfőbb oltalmazója legyen. Jelen pillanatban országunk valamennyi alkotmányos szerve történelmi feladat előtt áll, történelmi felelőssége van abban, hogy olyan alkotmányos demokráciát építsünk, amely az Alaptörvény értékein nyugszik. Az Alkotmánybíróságnak, mint az Alaptörvény legfőbb védelmezőjének ebben a helyzetben kiemelt a felelőssége. E felelősséggel nem fér össze az, hogy az Alaptörvény bármely rendelkezését tartalmával és céljával ellentétesen értelmezze és érvényesülését lerontsa.” Különvéleményében Balsai abból kiindulva fogalmazza meg – egyébként védhető – kritikáját a többségi döntéssel szemben, hogy a bírói függetlenség elsődlegesen nem a bírakat, hanem a bírósági eljárás résztvevőit illeti meg, az ő számukra biztosít garanciákat. Balsai ezzel rámutatott arra a logikai problémára, hogy a többségi határozat lényegében egy hatalommegosztáshoz kötődő alapvető értéket a bírók alapjog-sérlemeként; mindebből azonban azt az alapvetően helytelen következtetést vonja le, hogy a bíró elmozdíthatatlanságának kérdésköre kizárólag az ítélkezési tevékenységgel összefüggésben, „a konkrét ügyek tekintetében nyerhet értelmezést”. A különvélemény végül – figyelmen kívül hagyva a bírói függetlenséget, mint a hatalommegosztás elvéből következő elemi követelményt – arra jut, hogy a bírák kényszernyugdíjazása valójában nem is alkotmányossági kérdés. Saját megfogalmazása szerint „[a]z alkotmányjogi panaszokban előadott sérelmek legnagyobb része valójában azzal függ össze, hogy a szolgálati jogviszonynak az öregségi nyugdíjra való jogosult-

ság időpontjában történő megszűnése – az egyébként már nagyrészt nyugellátásban is részesülő – panaszos bírák jövedelmének csökkenését eredményezi. E sérelem orvoslása azonban elsősorban költségvetési és nem alkotmányossági kérdés.

Ismerős érvelés köszön vissza a családok védelméről szóló törvény egyes szakaszait megsemmisítő 43/2012. sz. határozathoz fűzött különvéleményében, amelyben kifejti, hogy „a jogalkotó szándéka ellenére való jogok kiterjesztésében az Alkotmánybíróság nem vállalhat aktív szerepet”, pedig a többségi határozat döntésével véleménye szerint éppen ezt akarja elérni. Balsai szerint fenti állítását „a hatalmi ágak megosztásának tiszteletben tartása” és az AB törvényben meghatározott hatáskörei alapozzák meg.

Mit gondol a szabadságjogokról?

A szabálysértési törvény a közterület életvitelszerű lakhatásra való használatát szankcionáló tényállását megsemmisítő 38/2012. sz. határozat esetében Balsai Szívós Mária különvéleményéhez csatlakozott. A különvélemény szerint hibás volt a többségi határozat gondolatmenete, amely szerint a vizsgált szabálysértési tényállás nem egy magatartást, hanem egy objektív élethelyzetet, azaz az utcán való élést, a hajléktalanságot rendelte büntetni. Szívós és Balsai szerint ez filozófiai jellegű fogalom-meghatározás, és pontosan olyan, „mintha az Alkotmánybíróság a szegénységet azonosítaná a lopással, mondván, hogy a Büntető törvénykönyv 316. §-a magát a szegénységet, ha úgy tetszik, az anyagi rászorultságot pönalizálja”. A különvélemény tehát azt a megjegyzést fűzi a többségi határozathoz, hogy akinek nincsen otthona, annak még nem kell feltétlenül az utcán élnie, szemlátomást teljesen ignorálva azt a közvetettségében is igen nyilvánvaló hátrányos megkülönböztetést, hogy a közterület életvitelszerű lakhatásra használata statisztikailag kizárólag a hajléktalan személyeket érinti. Szívós és Balsai szerint az, hogy a hajléktalanokat börtönbe lehet zárni azért, mert hajléktalanok, valójában „a hajléktalanok evidens érdekeit szolgálja, az ő méltóságukat védi”, és hosszasan sorolják, milyen károkat okoz a többségi társadalomnak az, ha valaki közterületen éli az életét. Véleményük szerint a határozat meghozatalakor figyelembe kellett volna venni a közegészségügyi és köztisztasági szempontokat, a fertőző beteg-

ségek terjedését, a gyalogosok közlekedésének akadályozását, a vendéglátó- és szolgáltatóipari egységek forgalmát, az idegenforgalmat befolyásoló tényezőket, az érintett helyen lakókat érő „hang- és szaghatásokat”, a lakosok nyugalmát és azt az álláspontjuk szerint közismert tény, hogy a hajléktalanok koncentrálódása vonzza a bűnözők bizonyos csoportját. A különvélemény a hosszas felsorolással egyértelműen azt sugallja, hogy a felsorolt indokok alkotmányos alapot teremthettek volna a szabálysértési tényállás igazolására, ami elárulja, hogy Szívós és Balsai az emberi méltóságot és az abból fakadó cselekvési szabadságot az imént felsorolt szempontokkal összemérhetőnek tartják.

A családok védelméről szóló törvény alaptörvény-ellenes családfogalmát megsemmisítő határozathoz fűzött különvéleményében Balsai kifejti az intézményvédelemmel kapcsolatos gondolatait. Álláspontja szerint az intézményvédelmi kötelezettség „nem kérhető számon egyetlen jogszabályon”, mivel annak „az egész jogrendre kiható jelleggel kell működnie”. Mindezek alapján Balsai szerint az, hogy a törvény nem az Alaptörvény vonatkozó cikkével azonosan – hanem valójában annak tartalmát sokszorososan szűkítve – határozza meg a család fogalmát, nem indokolja az alaptörvény-ellenesség kimondását. Megállapítható tehát, hogy ebben az esetben Balsai kivételesen nem nehezményezte, hogy egy jogszabály az Alaptörvény tartalmát rontja le. Balsai szerint továbbá nem állítható, hogy a törvény megfosztotta volna a törvényes öröklés lehetőségétől a bejegyzett élettársakat, és ezzel hátrányos megkülönböztetést valósított volna meg, ugyanis ehhez szerinte eleve sem volt joguk. Az a körülmény ugyanis, hogy a különnemű és azonos nemű párok „ugyanolyan igényt tartanak a jogi elismerésre és védelemre”, egyáltalán nem jelenti azt, hogy számukra ugyanazon jogintézmények igénybe vételének lehetőségét kellene biztosítani.

Balsai szerint tévedett a testület többsége, amikor a 6/2013. sz. határozatban alaptörvény-ellenesnek találta egyebek mellett az egyházatörvény azon rendelkezését, amely az egyházi jogalanyiség elismerését az Országgyűlés döntésétől tette függővé. A különvélemény hosszasan sorolja az egyházak különböző társadalmi és történelmi szerepére tekintettel kialakított többszintű jogállási rendszer európai példáit, egyértelműen utalva a strasbourgi gyakorlatra, miszerint az államok széleskörű mérlegelési lehetőséggel rendelkeznek az egyházi jogállás szabályainak, illetve a vallási csoportok jogalanyiségének kialakításakor. Hivatkozik továbbá

az AB vallásszabadság tekintetében alapvető 4/1993. (II. 12.) AB határozatára, idézve, hogy „[a]z egyház elválasztása az államtól nem jelenti azt, hogy a vallás és az egyház sajátosságait az államnak figyelmen kívül kellene hagynia.” Balsai szerint természetszerű, hogy az államok más jellegű kapcsolatot alakítanak ki a nagyobb hagyományokkal rendelkező vallási közösségekkel, mivel céljai eléréséhez az állam jobban támaszkodhat egy országos infrastruktúrával, nagyobb múlttal és társadalmi súllyal rendelkező, a lakosság körében elterjedt vallási közösség segítségére, mint egy frissen alakult, kisebb vallási közösségre. Levezetését Balsai egy igen nagyvonalú állítással zárja le: álláspontja szerint „nehezen vitatható el az Országgyűléstől az a jog, hogy az eldöntse, mely vallási csoport erőforrása-ira képes és kíván erőteljesebben támaszkodni, azaz mely vallási csoportokat részesít közjogi jellegű jogalanyiságban”. A különvélemény elsiklik afölött, hogy az együttműködésben résztvevő személyi kört az Országgyűlés politikai szempontok alapján határozza meg, és annak kijelölésén túl, hogy kivel működik együtt az állam pl. a kórházak fenntartásában azt is jelenti, hogy a törvény hatályba lépése óta az állam dönti el, mi egyház és mi nem. Arra pedig értelemszerűen nem tudott figyelemmel lenni a különvélemény, hogy később az Emberi Jogok Európai Bírósága nemzetközi jogba ütközőnek ítélte meg azt, hogy a Balsai által nem kifogásolt szabályozás alapján számos egyháztól megvonták az egyházi státuszt, és hogy ezáltal az állam vallás és vallás között politikai alapon tett különbséget.

Mind a demokratikus intézményekről, mind a szabadságjogokról alkotott felfogását illetően érdemes kiemelni Balsainak a közszereplők bírálhatóságáról szóló 7/2014. sz. határozathoz fűzött különvéleményét. Balsai szerint a konkrét ügy szempontjából erősen megkérdőjelezhető a témában született korábbi alkotmánybíróági határozatok relevanciája. Ennek körében kiemeli a 30/1992. sz. határozatot, amely a Btk. közösség elleni izgatásról szóló tényállását vizsgálta, „sajátos történelmi körülményekre tekintettel”, hangsúlyozottan büntetőjogi szemszögből. Hasonlóan értékeli a közszereplők bírálhatóságának keretei szempontjából kulcsfontosságú 36/1994. sz. határozatot is, szintén irrelevánsnak minősítve azt a konkrét ügy szempontjából, arra hivatkozva, hogy a korábbi döntések „más jogágak, más történelmi kontextusban rögzített jogszabályi rendelkezéseire vonatkoztak”. Az AB kimunkált gyakorlatának elutasítását Balsai még egy, alapjogi felfogása szempontjából jellemző gondolattal egészíti ki: álláspontja szerint a többségi határozat „fordítottan közelítette meg

az alapvető alkotmányossági problémát”, hiszen nem a sajtószabadság és a véleménynyilvánítás korlátozása lenne megfelelő kiindulási pont, hanem éppen ellenkezőleg, a (közszereplők) emberi méltóságának védelme és annak korlátozhatósága.

Egy hónappal később Balsai egy politikailag sokkal kevésbé érzékeny ügy kapcsán előadó bíróként fejtette ki álláspontját a véleményszabadság kérdésében [13/2014. sz. határozat], a fentiekben ismertetett különvéleményhez képest meglepően különböző elméleti kiindulópontokat választva. A határozatban az Alkotmánybíróság Dienes - Oehm Egon különvéleményét leszámítva egységesen jutott arra a következtetésre, hogy a vizsgált bírósági ítéletek sértik a panaszos véleménynyilvánítási szabadságát. Az adott ügyben Siklós város önkormányzati képviselő-testületének tagja egy helyi közéleti lapban közölt csípős hangvételű publicisztikát, melyben azt fejtegette, hogy a siklói polgármester sajátjaként bánik az adófizetők pénzével. A bíróság az indítványozó kijelentését tényállításként értékelte, mivel az „*valamilyen végbement, vagy végbemenő eseményre, jelenségre, állapotra utal*”, és azzal érvelt, hogy a polgármesterrel szemben megfogalmazott állítás bizonyítatlan maradt. Indokolásában Balsai erősen támaszkodik az Alkotmánybíróság korábban kimunkált gyakorlatára és a már megfogalmazott gondolatokat egyértelműen magáévá is teszi. Az indokolás határozottan a közszereplők széleskörű bírálhatósága mellett érvel, olyan egyértelmű megfogalmazásokkal, mint hogy „*(a közszereplők bírálhatóságának szabadsága) érvényesüléséhez pedig nélkülözhetetlen követelmény, hogy a polgárok különféle retorziók és hátrányos következményektől való félelem nélkül vehessenek részt a közéleti vitákban. E megfontolás alapja, hogy a közügyeket érintő véleménynyilvánítás középpontjában elsősorban a politikai közösség demokratikus működése és nem a szólással, bírálattal érintett közszereplő személye áll*”. A többségi határozat végül kimondja, hogy a kifogásolt büntetőügyekben eljáró bíróságok a rágalmasz bűncselekményének törvényi tényállásában foglalt „tényt állít” fordulatnak olyan kiterjesztő értelmet adtak, amely sérti az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert alapjogot és az abból fakadó mércét, ezért az alkotmányjogi panasszal megtámadott bírói döntések megsemmisítése mellett döntöttek.

Összegzés

Balsai István eddigi alkotmánybírói pályafutása alatt az Alkotmánybíróság honlapján hozzáférhető határozatkereső szerint összesen hetven ügynek volt előadó bírója, amelyből az indítványokat visszautasító végzéseket leszámítva 15 érdemi, főként a büntető jogághoz kötődő határozat maradt. Az általa előadó alkotmánybíróként jegyzett határozatok jellemzően nem az állami berendezkedést alapjaiban érintő témakörökhöz kötődnek, ezért jelen elemzés sokkal inkább a bíró nézeteinek egyfajta esszenciáját adó különvéleményekre koncentrált.

Az elemzés mellékleteként elkészült statisztika tanúsága szerint Balsai a politikailag szenzitív, kulcsfontosságú döntések közül kizárólag azokhoz fűzött különvéleményt, amelyek a kormány feltételezhető érdekeivel szemben álltak, azok közül viszont néhány kivételtől eltekintve valamilyen esetben. Az összesítés szerint a vizsgált időszakban kiválasztott döntéseket illetően az AB 43,48%-ban hozott a kormány érdekének megfelelő döntést; ehhez képest Balsai átlaga 89,96%, melyet kizárólag Juhász Imre 92,31%-os eredménye múl felül.

A különvélemények által kirajzolt, meglehetősen egyhangú képet némileg színesíti Balsai néhány előadóbírói érvelése (például a fentiekben ismertetett 13/2014. sz. határozat és néhány büntetőeljárásokban alkalmazandó alkotmányos követelményt rögzítő határozat). Mindezek miatt a Balsai bírói munkásságát áttekintő olvasóban egy-egy pillanatra felmerül a gondolat, hogy Balsai, a korábbi politikus azt fontolgatja, hogy attitűdjét az alkotmánybíró szerepfelfogására cseréli. Látván azonban, hogy Balsai István kizárólag csekély politikai érdeklődést kiváltó ügyekben hajlandó elméleti kiindulási pontul az adott alkotmányos problémát választani a kormányzati érdekek helyett, ezeket a gondolatokat nyugodtan elhessegethetjük.

Dienes-Oehm Egon

Az alkotmányozói gondolat olvasása

Figyelemre méltó jogász karriert futott be Dienes-Oehm Egon, míg 2011-ben az Alkotmánybíróság bírójává választották. Dienes-Oehm 1945-ben született és 1968-ban diplomázott. 1973-tól ügyvéd és jogtanácsos, 1985-től külkereskedelmi jogtanácsos. 1975 óta teljesít közigazgatási szolgálatot, itthon és külföldön egyaránt. 1989 és 1992 között az Európai Közösségekkel való társulás létrehozásában vet részt, 2003 és 2007 között Magyarország uniós nagykövete volt Brüsszelben, de itthon is a mindenkor magyar kormányzat Európa-politikájában – egyfelől az állandó magyar tárgyaló küldöttség tagjaként az európai uniós csatlakozási szerződés feltételeinek kialakításában, másrészt az uniós tagságra, különös tekintettel a magyar jogrendszernek a közösségi jogrendszerhez való illeszkedésére való felkészülésben – működött közre. Magyarország európai uniós integrációjában végzett munkájáért 2006-ban köztársasági érdemrenddel tüntették ki. 1980 óta oktat az ország különböző egyetemén nemzetközi kereskedelmi jogot, nemzetközi gazdasági kapcsolatokat és európai közösségi jogot. Alkotmánybíróvá választása előtt a 2011. I. félévi magyar elnökség képzési feladatait látta el. Mindezek mellett megválasztásakor azt kellett megállapítanunk, hogy *„pályafutásából, írásaiból nem derül ki semmi a tekintetben, hogy milyen elvek mentén fogja értelmezni az alkotmányt.”*²⁹

Alkotmánybíróvá annak tudatában jelölte és választotta meg a kétharmados parlamenti többség, hogy a hetvenéves szabály volt érvényben, ami alapján bírói mandátuma 2015. január 2-án, három és fél évvel később járt volna le. A 2013 óta azonban az alkotmánybírák életkori határ nélkül kitölthetik mandátumukat – amit szintén a kétharmad emelt fel

²⁹ Az Eötvös Károly Intézet és a Társaság a Szabadságjogokért korábbi közös elemzése a FIDESZ-KDNP által javasolt öt alkotmánybíró-jelöltre (http://tasz.hu/files/tasz/imce/2011/dienes_oehm_egon.pdf)

kilencről tizenkét évre –, így Dienes-Oehm végül 2023. szeptember 1-ig lesz alkotmánybíró.³⁰

A most elemzés alá vett ügyekben ugyan csak egynek volt előadó bírása [a választási plakátok elhelyezésének újabb korlátait jóváhagyó 3036/2014. (III. 16.) AB végzésnek], viszont megannyi különvéleményt jegyez. Eddigi tevékenységéből tehát már sok tekintetben kibontakozik Dienes-Oehm Egon alkotmánybírói profilja is. Sajnos, e profil kevésbé megnyerő: nem az elvek mentén történő alkotmány-értelmezés erénye mutatkozik meg benne. A közjogi tárgyú kérdésekben rendre az őt megválasztó kétharmados kormánytöbbség pártján áll, az alapjogok védelme helyett pedig rendre azok szélesebb korlátozhatósága mellett tör lándzsát – véleményét azonban alig támasztja alá megfelelő alkotmányossági érveléssel.

Mit gondol az alkotmánybíráskodás szerepéről?

Dienes-Oehm bíró szerepfelfogására megannyi különvéleményéből következtetni lehet, de a 45/2012. sz. határozathoz fűzött különvéleményében közvetlen válasz is található. Ebben a határozatában az Alkotmánybíróság (AB) Dienes-Oehm bíró szerint elvonta az alkotmányozó hatalom hatásköreit, amikor megállapította az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét: mivel az átmeneti rendelkezések elfogadása szerinte szintén alkotmányozás volt, az AB hatásköre nem terjedt ki azok vizsgálatára. Dienes-Oehm bíró az alkotmányozó jogának tekinti annak szabad megválasztását, hogy milyen formában és szerkezetben hozza létre az alkotmányt, ennek megfelelően nem lehet rajta számon kérni azt sem, hogy inkorporáció nélkül alkotta meg az átmeneti rendelkezéseket. (Egyébként úgy érvel, hogy a többségi indoklás tévesen állítja, hogy az átmeneti rendelkezések saját maga emelte volna be a szövegét az Alaptörvénybe – ehelyett az Alaptörvény záró rendelkezéseiből, majd pedig az első alaptörvény-módosításból vezethető le az, hogy az átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik. [215-216]) Általános érvennyel is leszögezi ugyanakkor, hogy nem tartható fenn, illetve veszé-

lyes az az álláspont, miszerint a demokratikus jogállam alkotmányossági kritériumai olyan megváltoztathatatlan, örök kategóriák lennének, amelyek adott esetben feljogosítják az Alkotmánybíróságot az alaptörvény-módosítások esetleges tartalmi felülvizsgálatára is. Dienes-Oehm bíró tehát az alkotmányozói akaratra mint kizárólagos viszonyítási pontra tekint. Bár ez az álláspont – az AB tartalmi szempontok alapján nem vizsgálhat felül egy alkotmánymódosítást – önmagában nem védhetetlen, további különvéleményei árnyalják a képet.

Az alkotmányozói akarat vagy szándék elég összetett jelenség – elég egy pillantást vetni az Alaptörvény szövegére. Az alkotmányos szabályoknak azonban ellentmondásmentes rendszert kell képezniük, ezért az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény szabályait is mindig egymásra tekintettel szabad és kell értelmeznie. Dienes-Oehm bíró a bírói nyugdíjkorhatár le-
szállításának kérdését eldöntő 33/2012. sz. határozathoz fűzött különvéleményében is látszólag csak az alkotmányozói szándékot fogadja el legitim alkotmányértelmezési szempontként, ám a többségi határozattól eltérően nem vet számot az értelmezés komplexitásával. Az alkotmánybírák többsége szerint a bírói nyugdíjkorhatár le-
szállításával nem az volt a baj, hogy a jogalkotó a bírakra is az általános nyugdíjszabályokat terjesztette ki, hanem a bírák egy része szolgálati viszonyának radikális, hirtelen megrövidítése, és ennek eredményeként a függetlenség sérelme. Dienes-Oehm bíró viszont be sem fogadta volna az indítványt, mondván, hogy a nyugdíjazás anyagi jogi szabálya az Alaptörvényben van lefektetve, azt pedig az AB nem bírálhatja felül. Még ha az érvelés kedvéért meg is engedjük, hogy az AB nem jogosult egy alaptörvényi szabály felülvizsgálatára, arra nem kapunk választ, hogy a bírák jogállásáról szóló sarkalatos törvénynek azok a szabályai, amelyek Dienes-Oehm szavaival csak „implementálják”, bevezetik az alaptörvény anyagi jogi nyugdíj-szabályát, összhangban vannak-e a szintén az Alaptörvényben, illetve a szintén sarkalatos bírói jogi törvényben *alapelveként* lefektetett alkotmányos értékekkel (bírói függetlenség) és alapjogokkal (törvényes bíróhoz való jog). Míg a többségi határozat elvégezte az érvelés munkáját – számot vet az új szabályok bevezetésének következményeivel –, Dienes-Oehm bíró érdemi indoklás nélkül utasítaná el eleve az alkotmányossági kérdést az Alaptörvény egyetlen rendelkezése alapján. Így azonban álláspontja – ami történetesen megegyezik a jogalkotóéval – még az Alaptörvény szövege alapján is meglehetősen önkényesnek tűnik.

³⁰ Erről bővebben lásd az Eötvös Károly Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért közös véleményét az alkotmánybírák felső korhatárának megszüntetéséről. http://tasz.hu/files/tasz/imce/ab_70_ekint-mhb_tasz_2013november14.pdf

A közterület életvitelszerű használata szabálysértéssel összefüggő egyes jogszabályokat megsemmisítő 38/2012. sz. határozathoz fűzött különvéleményében azonban már attól az elképzeléstől is elszakad, hogy az alkotmánybíráskodásnak volnának objektív szempontjai. Nemcsak amellett érvel ugyanis, hogy az AB-nak a megsemmisítés helyett mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet kellett volna megállapítania, hanem meglepő bírói aktivizmusról tanúbizonyságot téve le is írja, hogy a meglévő szabályozás hiányosságait és ellentmondásait hogyan küszöbölhetné ki a jogalkotó [106-108]. Az „aktivizmus” azonban itt nem az alkotmányos szabályokban rejlő morális tartalmakat kibontó alapjogvédelemben, hanem a kormányzati törekvések védelmében mutatkozik meg. A hajléktalan-kérdésben kifejtett saját koncepciója – az önkormányzatoknak kellene felhatalmazást adni arra, hogy kijelöljék a hajléktalan-mentes zónákat – nem sokkal később vissza is köszönt az Alaptörvény negyedik módosításában (8. cikk) és a 2013. évi CXLIX. törvényben, amely felhatalmazást adott az önkormányzatoknak „hajléktalan-mentes övezetek” kijelölésére.³¹

Ehhez képest a családok védelméről szóló törvénynek a családi jogállás keletkezéséről és az örökléshez való jogról szóló szakaszait megsemmisítő 43/2012. sz. AB határozathoz fűzött különvéleményében viszont Dienes-Oehm bíró meglepő módon éppen azt veti az alkotmánybírák többségének a szemére, hogy befolyásolni igyekeznek a jogalkotót. A „*hatáskörök megosztására vonatkozó elvekkel*” ellentétesen tartja azt, hogy az AB a „*törvényhozói szándékot a hatályban lévő, egymással versengő jogszabályok közötti választással kívánja befolyásolni*” [108]. A versengő jogszabályok jelen esetben a családvédelmi törvény és az akkor hatályban lévő Polgári törvénykönyv (melynek öröklési szabályai több alkotmánybírói döntés eredményeképpen [32/2010. (III. 25.) AB határozat, 154/2008. (XII. 17.) AB határozat] összhangban voltak a bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló 2007. évi CLXXXIV. törvénnyel). Konkrétan azt kifogásolja, hogy az új Ptk., és azon belül az új öröklési jogi szabályok parlamenti tárgyalásának idején az AB a sarkalatos családvédelmi törvényben foglalt, a hatályos szabályozástól eltérő öröklési jogi szabályokat megsemmisítette, holott azok

³¹ A felhatalmazás alapján megalkotott 77/2013. (XII. 3.) Főv. Kgy. rendelet egyik területkijelölése legutóbb a Kúrián akadt fenn (Köf.5.020/2014/6. sz. ügy) – de az ügyben újabb alkotmánybírói döntés is várható (lásd a döntés indoklásának 14. pontját)

hatályba lépését már korábban felfüggesztette. E megsemmisítésben látja Dienes-Oehm a jogalkotó illegitim befolyásolásának jelét. Szerinte vagy a felfüggesztést kellett volna meghosszabbítani, vagy mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítani. Nem világos azonban az, hogy az ő javaslatai miért nem minősültek volna a törvényhozói szándék befolyásolásának. (Érdekes csúsztatása a többségi érvelés következtetlenségeit számon kérő különvéleménynek, hogy az államnak a családdal kapcsolatos intézményvédelmi kötelezettségét megfogalmazó állítást először „szerintem helyes” – azaz vitatható – megállapításnak [97], pár bekezdéssel odébb viszont már „vitathatatlannak” nevezi [100].)

A jövőbeli jogalkotó, illetve alkotmányozói szándék mércévé avatása érhető tetten az 1/2013. sz. határozathoz fűzött különvéleményben is, ahol a választási regisztrációnak intézményének alkotmányellenessé nyilvánítását kifogásolja Dienes-Oehm bíró. Indokai egyrészt formai, másrészt tartalmi jellegűek (utóbbira alább, a demokráciáról és a szabadságjogokról alkotott felfogása körében térünk ki). Formai kifogását arra a tényre építi, hogy az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek megsemmisítését követően, amelyek szintén tartalmazták a választási regisztrációra vonatkozó szabályokat, az alkotmányozónak nem lehetett elég ideje ismét alkotmányi szinten szabályozni a kérdést (a két határozat között kilenc nap telt el). Az alkotmányozónak azonban – folytatja Dienes-Oehm bíró – egyértelműen az volt a szándéka, hogy alkotmányos szinten szabályozza a kérdést: mivel a választási eljárási törvény szabályai csupán az alkotmányozói akaratra a sarkalatos törvényi szinten lecsapódó rendelkezései voltak, azok megsemmisítésére az AB nem lett volna jogosult. Tanulságos az az elgondolás, miszerint a választási regisztrációnak az eljárási törvényben lévő szabályát Dienes-Oehm bíró szerint csak akkor vizsgálhatta volna egyáltalán tartalmi szempontból az AB, ha megbizonyosodik arról, hogy az alkotmányozó nem kívánja újraszabályozni a kérdést az Alaptörvényben. Nem világos ugyanis, hogy az AB erről hogyan tudna meggyőződni egyáltalán: milyen forrásokból tudná a bíróság az alkotmányozó jövőbeli szándékát kifürkészni? Ha következetes akar maradni, akkor még azt sem mondhatja, hogy magától az alkotmányozótól szerezhetné tudását – hiszen Dienes-Oehm bíró fent ismertetett meggyőződése szerint az alkotmányozó hatalomnak nincs normatív kötöttsége, így még saját maga sem kötheti meg magát a jövőre nézve. (Ez a feltételezés persze együtt jár azzal a másikkal, hogy az AB-nak a döntései előtt konzultálnia kellene

az alkotmányozóval.) Ha viszont nincs megválaszolva az alkotmányozó jövőbeli szándékaira vonatkozó források kérdése – mint ahogy a különvélemény nem is mond erről semmit –, akkor az érv üres. Pontosabban, ekkor az érv kiüriti az alkotmánybíráskodást: arra kárhoztatja a bíróságot, hogy döntéseivel várja meg az alkotmányozó minden jövőbeli megnyilvánulását. (A helyzet abszurditását jól példázza az, ahogyan Dienes-Oehm bíró az Országos Bírósági Hivatal elnökének ügyáthelyezési jogát tárgyaló 36/2013. sz. AB határozathoz fűzött különvéleményében az indítvány befogadhatatlansága mellett érvel: az OBH elnökének adott felhatalmazást nem érinti, hogy a felhatalmazó szabályt – az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseit – az AB utólag megsemmisítette, még akkor sem, ha az visszaható hatállyal történt, hiszen a negyedik alaptörvény-módosítás a szabályt visszahozta – ám annak már ismét nincs jelentősége, hogy az ötödik alaptörvény-módosítás a szabályt hatályon kívül helyezte!)

A jövőbeli szándék perdöntővé tétele figyelhető meg Dienes-Oehm bírónak a 6/2013. sz. határozathoz fűzött különvéleményében is, ahol szintén alkotmányos relevanciát tulajdonít az Alaptörvény akkor még csak javaslatként létező negyedik módosításának. Az iménti kérdések itt kevésbé nyomasztják: az alkotmányozó hatalom megnyilatkozásaként utal a még csak benyújtott javaslatra [296], és nagyobb súllyal veszi számításba a javaslat „közismert” szövegét, mint az átmeneti rendelkezéseket megsemmisítő AB-döntést [290]. Itt sem vetődik fel az a probléma, hogy az alkotmányozói akarat a jövőben változhat – ahogyan ez meg is történt: a negyedik módosítás beterjesztett szövegén módosító indítványok, elfogadott szövegén pedig az ötödik módosítás változtatott érdemben is. E különvéleménye egyébként az alkotmányos szabályok és eljárások közti különbségek figyelmen kívül hagyásáról is árulkodik. Dienes-Oehm bíró szerint ugyanis az új egyháztörvény megalkotásakor a parlament az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseiből fakadó felhatalmazásával élt. Csakhogy mind az átmeneti rendelkezésekben foglalt felhatalmazás, mind pedig a felhatalmazásra hivatkozva megalkotott egyháztörvény ugyanazon a napon, 2012. január 1-én lépett hatályba – márpedig ez azt jelenti, hogy a törvény megalkotásakor még nem létezett hatályos felhatalmazás. A problémát Dienes-Oehm nem explikálja.

A bírósági ügyáthelyezésekről szóló 36/2013. sz. AB határozathoz fűzött különvéleménye amiatt érdekes, mert itt szögezi le azt az álláspontját, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának eseti döntései sem a magyar jogalko-

tást, sem a magyar Alkotmánybíróságot nem kötik. A nemzetközi emberi jogi bíráskodás és a nemzeti alkotmánybírói alapjogvédelem kollíziója valós alkotmányos jelentőségű kérdés – Németországban például komoly elméleti megalapozottsággal bíró érvelés alapján döntött úgy a Szövetségi Alkotmánybíróság, hogy bizonyos esetekben a nemzetközi szerződések-ből fakadó európai jog nem köti az alapjogi bíráskodást folytató Alkotmánybíróságot.³² A probléma jelentősége szempontjából sajnálatos, hogy Dienes-Oehm bíró a fenti sommás megállapítását nem támasztja alá érvekkel. Így ugyanis erősen kérdéses marad az álláspontja: vagy az Emberi Jogok Európai Egyezményének nemzetközi szerződés-jellegét és Magyarország részességét kérdőjelezi meg, vagy az AB-nak a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapításának Alaptörvényben is rögzített hatáskörét.

Az alkotmánybíráskodásról vallott felfogása körében végül meg kell említenünk a választási plakátokra is vonatkozó rendeletet érintő 3036/2014. sz. végzést. Nemcsak azért, mert e döntésnek Dienes-Oehm Egon előadó bírāja volt, hanem azért is, mert a végzés 8:7 arányban arra való hivatkozással utasította vissza az alkotmányjogi panaszindítványt, hogy az nem tartalmazta az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, illetve nem tartalmazott indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés és az annak alapjául szolgáló jogszabály miért ellentétes az Alaptörvény IX. cikkével. Csakhogy a panaszbeadvány valójában tartalmazta az alapjogsérelem alátámasztására szolgáló érveket (a panaszos megjelölte a IX. cikket, és azért sérelmezte a véleménynyilvánítási szabadságának korlátozását, mert a támadott jogszabály miatt nem volt képes szándékai szerint részt venni a politikai kampányban, amely joga egyértelműen élvezi a IX. cikk védelmét), jóllehet explicit módon nem szerepelt benne az a kifejezés, hogy a szólásszabadság és a választási plakátok közötti kapcsolatot leíró rész az alaptörvény-ellenesség *indokolása*. Abból, hogy a beadvány szövegének nyelvtani és logikai értelmezésének is képes ellenállni, úgy tűnik, hogy Dienes-Oehm bíró az Alkotmánybíróság feladatát az alapjogvédelem és a jogsérelmek orvoslásának feladata helyett az alkotmánybírói törvénynek a befogadási feltételeket rögzítő szavaihoz való abszurditásig menő ragaszkodásban – és ezzel a kormányzati érdek érvényesítésében – látja.

³² Ennek eredménye a német Szövetségi Alkotmánybíróság ún. *Solange I.* ítélete, BVerfGE 37, 271.

Mit gondol demokráciáról, választásokról, demokratikus vitáról?

A parlamenti vitáról vallott elképzeléseiről már az eddigiek alapján is levonhatunk erős következtetéseket. Dienes-Oehm bíró a még el nem fogadott alaptörvény-módosításokat és törvényjavaslatokat is képes az alkotmányozói hatalom megnyilvánulásként értelmezni, és ennek megfelelően nemcsak az alkotmánybíráskodás mércéjének, hanem demokratikusan nem megvitathatónak tekinteni.

A 2011-es első egyháztörvényt közjogi érvénytelenség címén megsemmisítő határozathoz fűzött különvéleménye is figyelemreméltó ebben a tekintetben. Itt amellől érvelt, hogy a zárószavazás előtt benyújtott módosító indítvány, aminek a részletes parlamenti vitája már nem lehetséges, akkor sem vet fel alkotmányos aggályokat, ha mégoly tartalmi változtatásokat is eszközöl a törvényjavaslatban. Dienes-Oehm bíró persze a módosító javaslat tartalmi jellegét vitatja: szerinte az egyházi elismerésekről szóló döntés, amit a bíróságoktól a parlament hatáskörébe utalt a módosító javaslat, nem tekinthető koncepcionális szabályozási kérdésnek – ennek megfelelően nem is kell tehát vitára bocsátani. Nem világos azonban, hogy az egyházi státusz elismerésének hatáskörét – a bíróságok vagy a parlament hatáskörébe tartozzon-e a döntés – hogyan lehet másként, mint érdemi jogalkotói döntésként értelmezni, mindenesetre Dienes-Oehm bíró ezen az állásponton van. A kérdés csak az, hogy ha egy alapjog lényegét érintő kérdés eldöntését technikai jellegűnek tartja, akkor vajon milyen esetekben látja értelmét a vitának? Érvek híján természetesen nehéz értékelni bármilyen álláspontot is – de a demokratikus vita szerepéről vallott felfogásáról azért az érvek hiánya is sokat elmond.

Itt is meg kell említenünk a választási regisztráció intézményét megsemmisítő 1/2013. sz. határozathoz fűzött különvéleményét, mivel ebben Dienes-Oehm bíró tagadja, hogy a regisztráció egyáltalán korlátozza lenne a választójog gyakorlásának – holott azt elismeri, hogy az többletterhet jelent a választópolgárok számára. Az alapjogi mérlegelés kérdéseire alább még visszatérünk, itt annyit érdemes megjegyezni, hogy a választás lebonyolítása, ideértve a névjegyzék összeállítását, állami feladat – az az érv pedig, miszerint a lakcímnnyilvántartás hiányosságai indokolnák a plusz-teher telepítését a választópolgárra, azért nem állhat meg, mert e nyilván-tartás naprakészen tartása is állami feladat. Dienes-Oehm bíró tehát a de-

mokratikus legitimáció szempontjából legfontosabb jogosultság gyakorlása körében elfogadhatónak tartja egy olyan tehernek a választópolgárra telepítését, aminek az eredete nem egyszerűen rajta kívül álló ok, hanem kifejezetten adminisztratív hanyagság eredménye. (Félreértés ne essék: a lakcímnnyilvántartás hiányosságaiért persze terhelheti felelősség az állampolgárt – ám azt semmi nem indokolja, hogy ennek következménye-e a választójog gyakorlása körében vonja le a jogalkotó.) Az az állítás pedig, miszerint a regisztráció „minimális, hosszabb idő alatt egyszeri és rövid időtartamú elfoglaltságot igénylő erőfeszítés” [168], nem igaz azokra, akiknek a minimális költség is túl sok, de még azokat is eltávolítja a demokratikus részvételtől, akikre nézve igaz. A részvételi arányok ismeretében egyfelől és a részvétel fontosságának elismerése mellett másfelől, végtelen e teher elfogadhatósága mellett kiállni.

Mit gondol hatalommegosztásról, a függetlenség garanciáiról?

A bírói nyugdíjkorhatár leszállításának kérdését eldöntő 33/2012. sz. határozathoz fűzött különvéleménye szerint Dienes-Oehm bíró a jogalkotó létesítését nem a bírói függetlenség sérelmeként, az elmozdíthatatlanság garanciáinak lerontásaként, hanem kormányzati hatáskörbe tartozó nyugdíjpolitikai döntésként értelmezi [133–138]. Csakhogy a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló szabályok akkurátus citálása irreleváns az alkotmányossági kérdés megválaszolása szempontjából. Mert nem az a fő kérdés, hogy a jogalkotó igazíthat-e a bírák nyugdíjkorhatárán, hanem a bírói nyugdíjkorhatár leszállításának módja (üteme) és mértéke. Az AB-nek abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a jogalkotó lépése tiszteletben tartja-e a bírói függetlenség garanciáit és nem diszkriminál-e. Mivel ezt a kérdést nem veti fel, Dienes-Oehm bírónak a kormányzat álláspontját támogató különvéleménye érdemi indokolás nélkül marad, és egyúttal figyelmen kívül hagyja a bírói függetlenség sérelmét felvető érveket.

Még feltűnőbb az érvelés hiánya az OBH elnökének ügyáthelyezési jogát érintő kérdésben hozott 36/2013. sz. határozathoz fűzött különvéleményben. Dienes-Oehm bíró itt is deklarálja álláspontját – „igazgatási-szervezési, nem pedig érdemi döntésről van szó” – egyszerűen „méltánytalan látszatkeltésnek” tartja a bírói függetlenség sérelmének a felvetését, és ezzel az alkotmánybíró részéről el is van intézve a dolog.

Mit gondol a szabadságjogokról?

Az alapjog-korlátozás testjének a gyakorlatban kimunkált és részben az Alaptörvényben is kodifikált elemeit Dienes-Oehm vagy nem ismeri, vagy tudatosan nem alkalmazza azokat. Közismert, hogy alapjog csak másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték védelmében korlátozható. Ehhez képest a közterület életvitelszerű használatának szankcionálásával kapcsolatban – 38/2012. sz. határozat – az egyenlő emberi méltóságot és a szabad mozgáshoz való jogot Dienes-Oehm bíró a közterület rendeltetészerű használatának biztosításához és biztonságának védelméhez fűződő *közérdekkel* szemben súlyozza. Magyarul: az alapjog-korlátozást simán megengedhetőnek tartja közrendi, közigazgatási szempontokból. A szükségesség, az arányosság és a lényeges tartalom követelményeit egyáltalán nem hozza szóba, amit pedig felvet, azt inkább ne tenné! Elismeri, hogy a jogkorlátozás, a hajléktalanság kriminalizálása alkalmatlan a jogalkotó cél elérésére, tehát a szabályozásnak már a mérlegelés első szakaszában el kellene buknia – ám álláspontja ennek ellenére sem módosul. Felidézi a többségi indoklásnak azt a részét is, mely szerint a szabálysértési tényállásokat is megszorítóan kell értelmezni és megítélésüknél is érvényesíteni kell az alkotmányos büntetőjog követelményeit, de csak azért, hogy indoklás nélkül kijelentse: ennek nem így kellene lennie. [104-105]

A 7/2014. sz. határozathoz fűzött különvéleménye szerint „[a] *szólás- és sajtószabadság jogával való visszaélés tömegessé válása alkalmas a köznyugalom megzavarására*” [87] – azaz a köznyugalom és a közérdek (ti. hogy a politikai közbeszéd ne durvuljon tovább) a véleménynyilvánítás szabadságának is igazolt korlátai lehetnek. Az AB korábbi gyakorlatával kapcsolatban pedig nemcsak azt szögezi le, hogy annak alapul vételét a megváltozott alkotmányos szabályok nem támogatják, sőt kizárják, hanem azt is, hogy megváltoztak a társadalmi, gazdasági és politikai körülmények is [86]. Ettől függetlenül azonban kérdés marad, hogy a nagy változások miért tennék fölöslegessé annak a jogkorlátozási tesztnek az alkalmazását – jelen esetben az arányosság mérlegelését –, amit egyébként az Alaptörvény kötelezően elő is ír?

A választói regisztráció intézménye kapcsán mintha tenne egy lépést az alapjogi mérlegelés komolyan vétele irányába – [az 1/2013. sz. határozathoz fűzött különvélemény –, mert elismeri, hogy az a választójog gyakorlásának többletfeltételét jelenti, bár úgy ítéli meg, hogy a választások

tisztaságának legitim céljának elérésével *arányos* erőfeszítés megköveteléséről van szó. De valójában itt sem az alapjog-korlátozási teszt komolyan vételéről van szó – tehát az arányosság állítását megalapozó érvelésről és mérlegelésről –, hanem arról, hogy Dienes-Oehm bíró szerint a regisztráció többletfeltétele egyáltalán nem is tekinthető a választójog korlátozásának [165]. Ez az állítása pedig ismét az alapjog-korlátozás általánosan elfogadott fogalmainak tagadásáról, vagy az azokkal kapcsolatos értetlenségről árulkodik. (A választási regisztráció valójában nem aránytalan, hanem szükségtelen korlátja vagy terhe a választójog gyakorlásának, tekintettel arra, hogy a választói névjegyzéket anélkül is össze lehet állítani – pontosabban a regisztráció megléte esetén is elkerülhetetlenül támaszkodni kell egy már meglévő adatbázis, a lakcímnnyilvántartás adataira [68-70]). Sőt, még azt is kifejezetten hangsúlyozza, hogy az Alaptörvényben garantált jogok élvezete az ott felsorolt elvárások, kötelezettségek teljesítésével jár együtt. A választójog gyakorolhatósága kapcsán ez praktikusán azt jelenti Dienes-Oehm bíró szerint, hogy az állampolgárok annyiban kötelesek közreműködni a választások lebonyolításának alapvetően állami feladatában, hogy választójoguk gyakorlása érdekében azonosítják magukat. Csakhogy ha Dienes-Oehm bíró felvetette volna azt a kérdést, hogy *szükséges-e* az előzetes regisztráció a közreműködéshez, akkor bizonyára nem került volna el a figyelmét az, hogy a választópolgárok jogosultságának és személyazonosságának ellenőrzése anélkül is elvégezhető (hasonló eredményre jutott volna, ha arra figyel, hogyan is történt mindig az előzetes regisztrációt nélkülöző korábbi szavazások alkalmával).

A lelkiismereti és vallásszabadságról alkotott nézetei is sokat elárulnak általános jogfelfogásáról. Az egyházalapítás szabadságával kapcsolatban még az első egyháztörvény-határozathoz – 164/2011. sz. határozat – fűzött különvéleményében jegyzi meg Dienes-Oehm bíró, hogy „*az 'ex lege' elismert egyházak számának csökkentése [...] mennyiségi kérdés*”. Ebből rögtön kiderül, hogy nem érzékeny a lelkiismereti szabadság alapjogi jellegére, amennyiben nem lát jogsérelmet abban, hogy a politikai döntéseket hozó parlament kegyként oszt – vagy vesz el – egyházi státuszt. Nem igazán nevezhető előrelépésnek az, hogy másfél évvel később már „*elfogadható megoldásnak*” tartaná a bírói felülvizsgálat lehetőségét, az egyházi elismerésről való parlamenti döntést ugyanis nem tekinti olyannak, mint amivel szemben szükség volna bírói jogorvoslatra: „*az elismerési eljárás az erre vonatkozó törvényi feltételek fennállása esetén ismételhető. Minden*

ilyen ismételt eljárás sajátos jogorvoslatnak tekinthető" (6/2013. sz. határozat [293-294]). Úgy tűnik tehát, hogy nemcsak a szubsztantív alapjogok mibenlétével, de az eljárási garanciák funkciójával is hadilábon áll.

Az egyháztörvényt tartalmilag is elbíráló döntéshez fűzött különvéleményében olvashatjuk a következőket: „Elvi kiindulópontom az, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság közös gyakorlásához Magyarországon sem kell feltétlenül egyházi jogállás, az más szervezeti formában, így egyesületként is történhet.” (6/2013. sz. határozat, [280]) Arról sajnos nem szól a különvélemény, hogy mi igazolja a vallási egyesület és a bevett egyház jogállása közötti különbségtételt, valamint arról sem, hogy a közösségi, felekezeti keretek között történő vallásgyakorlásra a dolog természetéből adódóan nem feltétlenül alkalmas a demokratikus szervezeti kereteket biztosító egyesületi forma. E kérdések megválaszolása nélkül az elvi kiindulópont egy üres állítás, ami vagy igaz, vagy nem. Pontosabban annyi derül ki belőle, hogy legalábbis a vallásszabadság alapvető jogának egyes elemeit, részjogosítványait Dienes-Oehm továbbra sem érzékeli. Erről az érzéketlenségről árulkodik az is, hogy Dienes-Oehm bíró nem tesz különbséget az egyházi jogállás és az egyházaknak juttatott költségvetési támogatás között, sőt, az utóbbitól teszi függővé az előbbi [285-288].

A „visszaélésszerű” joggyakorlás réme pedig, ami Dienes-Oehm bíró különvéleményeiben többször is megjelenik, már egyértelmű jele annak, hogy Dienes-Oehm nem egyszerűen szabotálja az alkotmánybíráskodást azzal, hogy szisztematikusan figyelmen kívül hagyja az alapjogkorlátozás alkotmányjogi tesztjét, hanem annak is, hogy a szabadságjogok fogalma, eszméje idegen tőle. Az egyházak költségvetési támogatásával kapcsolatban szögezi le, hogy azok igénybe vétele „visszaélésszerű” volt; a választói regisztráció intézményét többek között a választójoggal való visszaélés megelőzése miatt tartja bevezethetőnek; a közeleti szereplők bírálhatóságának szigorítását „a szólás- és sajtószabadság jogával való visszaélés tömegessé válása” miatt tartja alkotmányosnak. Ez azonban félreértése a szabadságnak és szabadságjogoknak. A szabadságjogoknak természetesen vannak korlátai: mások alapjogai és más alkotmányos értékek. E korlátok alkotmányosságának megállapítására való az imént hiányolt szükségességi-arányossági teszt. Ami túllép e korlátokon, az már nem a szabadságjog gyakorlása, ám amit az alapjog alanya az alkotmányos korlátok között tesz, az sohasem lehet visszaélésszerű, akár tetszik másoknak a szóban forgó cselekedet, akár nem. Így a törvényes egyházi

jogálláshoz kapcsolódó, törvényben meghatározott hitéleti támogatások igénybe vétele akkor sem visszaélés a szabadságjoggal, ha egy egyház tevékenysége az állam – vagy Dienes-Oehm bíró – szerint nem vallási jellegű, és ezért a támogatások igénybe vételét helytelenítik. A választójog gyakorlása akkor sem visszaélés-szerű, ha a választópolgár egy ellenzéki jelöltre szavaz. A véleménynyilvánítás szabadsága akkor sem visszaélés-szerű, ha a kedvenc politikusunkat éri súlyos kritika vagy maró gúny. Ha egy nem bejegyzett vagy nem törvényesen működő egyház igényel hitéleti támogatást, ha valaki más nevében is szavaz, ha valaki erőszakra uszít, az viszont már nem a szabadságjogok gyakorlása, és az állam kötelessége ezek ellen fellépni, a törvénysértéseket kivizsgálni. A szabadságjogok korlátozása egyes törvénysértések nevében (különösen akkor, ha azok nincsenek bizonyítva, lásd „bizniszegyház”) pedig akkor is alapjog-sértés, ha az alkotmánybíró is a kormánypropagandát visszhangozza.

Összegzés

Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró ítéleteinek mércéje nem egy jól leírható elképzelés az alkotmányosságról, az alapjogokról vagy az alkotmánybíráskodás feladatáról. Ha lenne ilyen, akkor lehetne egyetérteni vagy vitatkozni vele – de sajnos nem ez a helyzet. Az alkotmányosságnak sokszor azt a minimum-követelményét sem tartja szem előtt, hogy az alacsonyabb rendű jogszabályok tartalma nem lehet perdöntő (különbség van az alkotmányozó és a törvényhozó szándéka között, és az alkotmánybíróági döntések mércéje az utóbbi), vagy, hogy a jövőbeli jogalkotói szándéokra való következtetés illegitim. Az alapjogok alapvető jellegét, korlátozhatóságuk szigorú tesztjét is rendre figyelmen kívül hagyja, a szabadságjog gyakorlásának természetével pedig félreérti és félremagyarázza. Alkotmánybírói feladatának láthatóan egyedül azt tekinti, hogy a kormányzat aktuális – esetenként jövőbeli – szándékait, érdekeit érvényesítse. Alkotmánybírói ténykedését tehát nem az elvek egy koherens, indokolható készlete vezérli, hanem inkább a jogalkotó és az alkotmányozó jövőbeli szándékaira vonatkozó intuíciói. A megválasztásához fűzött kormányzati reményeket tehát maradéktalanul beváltja.

Juhász Imre

Az alkotmánybíráskodás logikájának feladása
a „megváltozott történelmi körülményekre” tekintettel

Juhász Imre 1963-ban született, 1986-ban szerzett jogi diplomát, 2000-ben pedig európai szakjogász másoddiplomát az Eötvös Loránd Tudományegyetemen, és ugyanitt védte meg PhD-disszertációját 2011 májusában. 1986 és 1992 között egyetemi tanársegéd volt az ELTE-n, később ügyvédkedett, 1992 óta pedig egyetemi adjunktus az ELTE ÁJK Polgári Eljárásjogi Tanszékén. Juhász Imre 2008. február végén lett az újonnan létrehozott Független Rendészeti Panasztestület tagja, 2010 júliusa óta a testület elnöki tisztét töltötte be. 2013. január 1-től Magyarország képviselőjében az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottságának tagja. Két petíciót nyújtott be az EU Parlamentjéhez a szlovákiai Benes-dekrétumok hatályon kívül helyezése érdekében. A 2006-os őszi emberi jog sértések okainak feltárására létrehozott Civil Jogász Bizottság alapító tagjaként ő jegyezte a bizottság jelentésének emberi jogi tárgyú fejezetét. 2013-ban választotta meg alkotmánybíróvá a parlament fideszes többsége. A megválasztása óta eltelt idő rövidsége miatt átfogó képet nem festhetünk bírói ténykedéséről.

Mit gondol az alkotmánybíráskodás szerepéről?

Az Alkotmánybíróság a 36/2013. sz. határozatban ítélte alaptörvény-ellenesnek és nemzetközi szerződésbe ütközőnek a bírósági ügyáthelyezési jogot, ám ekkorra a támadott szabályokat – a bíróságok szervezetiéről és igazgatásáról, valamint a büntetőeljárásról szóló törvény vonatkozó szakaszait – a jogalkotó hatályon kívül helyezte. A hatályon kívül helyezett szabályok vizsgálatával kapcsolatban Juhász bíró a különvéleményében az Alkotmánybíróság szerepének erősen leszűkített felfogását adja [96]. Azt ugyan elismeri, hogy az Alkotmánybíróságról szóló törvény alapján a nemzetközi szerződésbe ütközést a bíróság bármely el-

járásában hivatalból vizsgálhatja (32. § (1) bekezdése), mégis arra a következtetésre jut, hogy hatályon kívül helyezett jogszabályokról csak az alaptörvény-ellenességet mondhatja ki az AB, a nemzetközi szerződésbe ütközést nem. Álláspontját arra alapozza, hogy az Abtv. szerint a hatályát veszített jogszabály vizsgálatát csak az alkotmányjogi panasz-eljárásban nem kell visszautasítani (64. § e) pont), valamint arra, hogy az Abtv. külön és eltérően szabályozza az alaptörvény-ellenesség és a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapításának jogkövetkezményeit. A felvetett dilemma valódi értelmezési kérdés, Juhász bíró megoldása azt eredményezte volna, hogy az alaptörvény-ellenes szabályozás megsemmisítésére eljárási okból nem került volna sor. A Juhász bíró álláspontjával szembeni érv nyilvánvaló: a nemzetközi szerződésbe ütközést nem indítvány alapján állapította meg az AB, hanem hivatalból eljárva, ezért az indítványok visszautasítására vonatkozó szabályra utalni a konkrét esetben indokolatlan. Azt pedig az alaptörvény-ellenesség megállapítása kapcsán írja az Abtv., hogy arra csak akkor kerülhet sor hatályon kívül helyezett szabály esetében, ha a konkrét esetben azt alkalmazni kellene. Nem melléleg, a tárgyalta ügyben 17 konkrét eljárásban fordultak bíróságok az AB-hez normakontrollért.

A bíróságok igazgatásának absztrakt alkotmányos vizsgálatát elvégző 13/2013. sz. határozathoz fűzött különvéleményében ugyanakkor Juhász bíró karakteres – vitaképes – véleményt fejt ki az Alaptörvény negyedik módosításával „hatályon kívül helyezett” alkotmánybíróági határozatok hivatkozhatóságával kapcsolatban [191-203]. Juhász bíró szerint az alkotmánybíróági gyakorlat, ami alapvetően a '89-es Alkotmány talaján bontakozott ki, az Alkotmány hatályon kívül helyezését követően a történeti alkotmány részévé vált. Jó érvek szólnak szerinte amellett, hogy a történeti alkotmány valódi vívmányának tekintsük ezt a gyakorlatot, elismerve, hogy a történeti alkotmány tartalma, különösen azon jogi dokumentumok, amelyek a kartális alkotmány korában keletkeztek, jogtörténeti vita tárgya lehet. Márpedig ha elfogadjuk, hogy az alkotmánybíróági gyakorlat a történeti alkotmány valódi vívmánya, akkor a citálása az Alaptörvény R. cikke alapján – ami explicite az alkotmányértelmezés egyik mércéjévé teszi a történeti alkotmány vívmányait – problémamentes lesz. Mindez azért fontos Juhász bíró számára, mert nem ért egyet az alkotmánybírák többsége által elfogadott – más ügyekben is kifejtett, illetve hivatkozott, tehát kanonizálódó – antipozitivistá érveléssel, amely

szerint az „Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése.” [32] Egyet nem értését, illetve az R. cikknek tulajdonított feltétlen autoritást Juhász bíró megerősíti a 7/2014. sz. határozathoz fűzött különvéleményében is [97]. Bár véleményünk szerint a többségi álláspont tartalmi értelemben fölényben van a Juhász bíró által kifejtett nézettel szemben – előbbi az alkotmánybíráskodás természetére épít, és így megőrzi a korábbi AB-határozatok alkotmányjogi státuszát, míg az utóbbi a nem-kizárólagos, nem kényszerítő erejű jogtörténeti értelmezési szempontok sorába utalja azokat –, racionálisan, nyilvánosan, jogtörténet-tudományi és jogpozitivistá elméleti eszközökkel ez is kifejthető. Ennek vitatása azonban átvezetne az R. cikk elemzéséhez, és a jelen elemzés céljaira tekintettel elegendő itt annyit megjegyeznünk, hogy ez a vita leválasztható Juhász bírónak kormányzat iránti lojalitása megítélésétől.

Nem függetleníthető azonban a kormányzat iránti elfogultság megítélésétől, és egyáltalán nem vitaképes viszont az alkotmánybíráskodás funkciójának az a félreértése, ami rendre megjelenik különvéleményeiben. Arról a hibáról van szó, amikor a bíró a vizsgált jogszabály alapján tölti meg tartalommal a felhívott alapjogot vagy alkotmányos értéket, holott a dolga éppen az volna, hogy az utóbbiak fényében ítélje meg az előbbieket. Az alkotmányos mérce gyakran értelmezést igényel, morális tartalmak tisztázását, érvelést és mérlegelést, ami nem spórolható meg, nem váltható ki a tételes és alacsonyabb rendű jogra való utalással. Az alkotmánybíráskodás „feje tetejére állítása”, az alkotmányos mérce tartalmának a tételes és alacsonyabb rendű jogszabályból való levezetése nem más, mint az alkotmánybíráskodás természetének, funkciójának – maguk a törvényi rendelkezések kerülnek mérlegre és megítélésre – figyelmen kívül hagyása. Hiszen ha az alkotmány mércék tartalmát a törvények adnák, a törvények soha nem lehetnének alkotmányellenesek.

Erre jó példa, hogy a bíróságok igazgatásának absztrakt alkotmányos vizsgálatát elvégző határozathoz fűzött különvéleményében azért tekinti

tévesnek a többségi indoklás azon kiindulópontját, hogy a bírói pályázatok értékelésekor – különösen pedig a pályázat érvénytelenné nyilvánításakor – indokolási kötelezettség terhelné a döntésre jogosult személyt, mert a bíróságok jogállásáról szóló törvény vizsgált szakasza nem tartalmazta az indokolási kötelezettséget. Valóban nem tartalmazta – a kérdés azonban éppen az, hogy helyes-e, hogy nem tartalmazta, erre pedig értelemszerűen nem lehet választ adni a törvény alapján. Az OBH elnökének ügyáthelyezési jogát vizsgáló 36/2013. sz. határozathoz fűzött különvéleményében a törvényes bírótól való elvonás tilalmát szintén a vizsgált jogszabály, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény tételes rendelkezéseiből vezeti le. A bírósági elnök számára adott azon törvényi felhatalmazást, hogy a korábban megállapított ügyelosztási rendtől szolgálati érdekből vagy a bíróságot érintő más fontos okból eltérjen, minden további nélkül elfogadja a tiszteességes eljáráshoz való jog alkotmányos korlátjaként. Hogy e kivételes jogosítványok gyakorlása milyen feltételek mellett alkotmányos, nem merül fel kérdésként. Az új Ptk-nak a közéleti szereplők személyiségi jogait védő szabályát megszorító 7/2014. sz. határozatához fűzött különvéleményében pedig már nem is a vizsgált törvény szövegét tekinti kényszerítő erejű érvnek az alapjogi konfliktus eldöntésében, hanem a törvény indoklását! [93] Az előterjesztő szerint, amit Juhász bíró minden további nélkül elhisz, az új törvény a „méltányolható közérdek” formulával csak kodifikálta a bírói gyakorlatot, ami egyébként az AB 90-es években meghozott határozatai nyomán alakult ki. A hiba abszurd következménye itt a léglátványosabb: ugyanis még ha igaza is lett volna a törvényjavaslat előterjesztőjének, az akkor sem jelentené, hogy a törvényt az AB ne vizsgálhatná, és hogy az ne bizonyulhatna alaptörvény-ellenesnek. Annak eldöntése ugyanis, hogy igaz-e vagy sem (kialakult-e alkotmány-konform bírói gyakorlat, és a jogalkotó valóban azt kodifikálta-e), részletes empirikus igazolást kívánna, amivel azonban mind a törvényjavaslat előterjesztője, mind a különvéleményt író alkotmánybíró adós maradt.

Az alkotmánybíráskodás feladatának kifordítása önmagából, azzal együtt, hogy Juhász bíró az álláspontját rendszeresen ezen a módon fejt ki, túl súlyos hiba ahhoz, hogy figyelmetlenséget, netán alapjogi felkészületlenséget feltételezzünk. Ez már a kormányzat iránti elfogultság biztos jele.

Mit gondol hatalommegosztásról, a függetlenség garanciáiról?

A bírósági igazgatás normakontrollját elvégző 13/2013. sz. határozat szerint „az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy [...] nem szabályozta [...] a jogbiztonság követelményének megfelelően, hogy az OBH elnöke [...] milyen esetkörökben, milyen indokok alapján nyilváníthatja eredménytelennek az olyan bírói álláshelyre kiírt pályázatot, amelyre több érvényes és a bírói tanácsok által rangsorolt pályázat is időben beérkezett.” A vitatott szabályozás szerint az OBH elnöke eredménytelené nyilváníthatott bírói pályázatot pusztán azon az alapon, hogy „a pályázók egyikével sem kívánja betölteni az álláshelyet” (Bjt. 20. §). Juhász bírónak egy negatív és a pozitív érve is van különvéleménye alátámasztására. A negatív érv az imént ismertetett hibán alapul: a többségi döntés téves előfeltevése az indoklási kötelezettség igénye – és azért téves ez az előfeltevés, mert ezt az igényt a törvény vizsgált szabálya nem elégíti ki [186]. De talán Juhász bíró maga is tisztában van érvelésének elégtelenségével, mivel kifejezetten meg is erősíti az álláspontját azzal, hogy a kormányzatnak a bírósági adminisztrációban bevezetett egyszemélyi igazgatási koncepciójával való tartalmi egyetértését is kifejezi. Ez a pozitív érve: „a szubjektív és diszkrecionális döntés lehetőségét látom a jogintézmény lényegi elemének”. [187–188] Ennek alátámasztására a döntések meghozataláért viselt vezetői felelősségre hivatkozik, sőt még a bíróságok szervezetről szóló törvényt is citálja: „Az OBH elnöke a határozatait a szükséghez képest indokolja.” [Bszi, 77. § (2) bekezdés]. Miközben azonban igaz az, hogy az egyszemélyi vezetés egyszemélyi felelősséget is jelent, ettől még nem lesz kevésbé igaz az a megállapítás, amivel az alkotmánybírák többsége indokolta a jogintézmény alaptörvény-ellenességét: a pályázati eljárás végén a szubjektív és diszkrecionális, törvényben meghatározott objektív feltételeket és kritériumokat nélkülöző döntés lehetősége az eljárásban tüzetesen szabályozott garanciális elemeket relativizálja, lerontja [82]. Erre Juhász bírónak nincs érve, és így különvéleménye ebben az esetben is abszurd következményekkel jár: a pályázati eljárás, annak különböző szakaszai, az eljárásban résztvevő bírósági vezetők és tanácsok közreműködése, a pontozás és a rangsor felállítása teljes mértékben fölösleges.

Mit gondol a szabadságjogokról?

A bírósági ügyáthelyezési jog alkotmányosságának vizsgálatával kapcsolatban (36/2013. sz. határozat) az alkotmánybírák többségétől eltérően Juhász bíró arra az álláspontra helyezkedett, hogy „a törvényes bíróhoz való jog nem értelmezhető mereven, ezzel ugyanis kiüresedik a bíróság elnökének szignálási joga” [98]. Úgy tűnik, hogy Juhász bíró a tisztességes eljárás garanciáit jelentő alapjogokkal szemben a bíróság elnökének biztosított, egyébként törvényes felhatalmazást – a tárgyévet megelőzően kialakított ügyelosztási rend a tárgyévben kizárólag szolgálati érdekből vagy a bíróság működését érintő fontos okból módosítható – összemérhetőnek tekinti. E kategóriatévésztés nyomán pedig semmi sem akadályozza meg abban, hogy olyan szempontoknak rendelje alá a törvényes bíróhoz való jogot, mint „amelyek az egyes bírók speciális (szak)ismereteivel, vagy a jogtudomány adott ágának kiemelt szintű ismeretével függnek össze” [98].

Bár Juhász bíró példái még az egyébként az ügyelosztási rend módosíthatatlanságának az AB által korábban és most sem kifogásolt azon kivételével sincsenek összhangban, mint a szolgálati érdek, vagy a bíróság működését érintő fontos ok, az igazán problematikus eleme az érvelésnek az alapjog státuszának félreértése. A tisztességes eljárásához való jog alkotmánybírói – Juhász által sem vitatott – értelmezéséből az következik, hogy az többek között az objektivitást és a személytelenséget szolgálja. (A többségi érvelés éppen amiatt találja alaptörvény-ellenesnek az OBH elnökének ügyáthelyezési jogát, mert annak gyakorlására a mérlegelés feltételeinek és objektív szempontjainak előzetes, törvényi meghatározása nélkül, ellenben a konkrét ügy körülményeinek ismeretében került sor, és a döntés kizárólag az OBH-elnök személyes belátásán múlt.) Bár a határozat indoklása nem mondja ki, de világos, hogy az ügyelosztási rend módosíthatatlansága alóli törvényi kivételek – amelyek létezésére Juhász a saját álláspontját alapozza – maguk is csak akkor alkotmányosak, ha a szervezeti érdek érvényesítése nem rontja le az objektivitást és a személytelenség alkotmányos értékeinek érvényesülését. Ezeknek az értékeknek a felhívása a „szignálási jog” értelmezésekor Juhász bíró részéről elmarad: számára az ügyelosztási rend módosíthatatlansága alóli kivétel egyszerűen a tisztességes eljárásához való jog korlátjaként, határáként működik.

Végül, a bírósági elnöknek tulajdonított „szignálási jog” koncepciója úgy tűnik, Juhász bíró számára olyan megkérdőjelezetlen dogmatikai konstrukció, ami automatikusan alkalmas arra, hogy az OBH elnökének is tulajdonítson ilyet a jogalkotó. Arról ugyanis mélyen hallgat a különvélemény, hogy vajon milyen indokok alapján kellene megadni a közvetlen, a bírósági elnökök feje fölött átnyúló szignálás lehetőségét annak a vezetőnek, aki nem egy konkrét bíróság működéséért, hanem egy szervezetrendszerért felel.

A 7/2014. sz. határozatához fűzött különvéleményében Juhász bíró azon az állásponton van, hogy a többségi döntés indokolatlanul szélesen szabja meg a véleménynyilvánítás szabadságának határait, ezzel veszélyeztetve az emberi méltósághoz való jog érvényesülését. Meglátása szerint „nem az emberi méltóságnak kell meghajolnia a véleménynyilvánítás szabadsága előtt, hanem fordítva” [94]. A szóban forgó AB-határozat absztrakt normakontroll eredményeként született, és a véleménynyilvánítás szabadságának átfogó, a teljes alkotmánybírósági gyakorlatot összefoglaló értelmezését adja – ehhez képest a különvélemény kifejezetten elmarad a többségi indoklás mélységétől.

Amikor kritizálja az alapjogi konfliktus – közéleti szereplők kritizálásának szabadsága vs. személyiségi jogok védelme – többségi megoldását, Juhász bíró maga is az Alaptörvény jogkorlátozási tesztjét tekinti kiindulópontnak [I. cikk (3) bekezdés]. A teszt alkalmazása a szóban forgó jogkérdésben azonban már kérdéses. Egyrészt annak alátámasztására, hogy a közéleti szereplők kritizálása méltányolható közérdek hiányában már a személyiségük érinthetetlen magját érinti, Juhász nem hoz meggyőző érveket: maga is „értékválasztásnak” nevezi, és a maga részéről is csak a saját meggyőződésére hagyatkozik. Másrészt az alapjog-korlátozási tesztnek a véleménynyilvánítás szabadság oldalán való lefuttatása gyakorlatilag hiányzik. Juhász bíró ugyanis azt veti a többség szemére, hogy kritika nélkül emelte át a korábbi Alkotmány alapján született határozatainak megállapításait a jelen ügybe. Juhász bíró a rendszerváltás óta eltelt idő és a „megváltozott történelmi körülmények”, valamint az azóta bekövetkezett technikai fejlődés (internet elterjedése) és annak a nyilvánosságra gyakorolt hatása figyelmen kívül hagyását kéri számon a többségi határozat indoklásán. Miközben azonban ezek relevánsak lehetnek a véleménynyilvánítás szabadságának értékelése körében, önmagukban nem mondanak semmit arról, hogy indokolt-e szűkebben értelmezni e szabadsá-

got, vagy sem. Juhász bíró következtetése sejthető – de az érvelése ebben a formában inkább csak intuitívnek mondható, mint jól megalapozottnak.

Különvéleményét Juhász azzal zárja, hogy felrója mind a jogalkotónak, mind az AB-nak, hogy nem alkotta meg vagy dolgozta ki a „közéleti szereplő” pontos fogalmát. E mostani határozatot is bírálja, amiért összemossa a közéleti szereplő és a közhatalmat gyakorló személy fogalmát, illetve nem tesz különbséget a közéleti és a nem közéleti szereplő között. Ebben a tekintetben igazat kell adnunk Juhász bírónak: a fogalmi tisztázás hiánya a véleménynyilvánítási szabadság körében komoly károkat okoz. Az azonban minden bizonnyal tévedés, hogy a „méltányolható közérdek”-formula tenné lehetővé ennek a fogalmi tisztázásnak a jogalkalmazói elvégzését [101]. A jogalkalmazó nyilván e törvényi formula híján is képes lesz a releváns különbségek megtételére (megkülönböztetni a politikust a tehetségkutató résztvevőjétől). Fontosabb azonban, hogy a formula épenséggel nem elősegítette volna, hanem önkényes döntésekre kárhóztatta volna a jogalkalmazót a közhatalmat gyakorlókkal szembeni kritika megítélésénél: utóbbiak esetében ugyanis nincs helye annak mérlegelésének, hogy fűződik-e valamilyen közérdek a kritikához.

Összegzés

Bár a demokráciáról és a demokratikus vitáról vallott felfogásáról nem sok minden derül ki, a vizsgált három különvéleménye ahhoz elegendő alapot szolgáltat, hogy az alkotmánybíráskodásról vallott felfogása egész jól kirajzolódjon, és hogy bepillantást nyerjünk a bíróságok függetlenségéről, illetve két fontos alapjog, a véleménynyilvánítás szabadsága és a törvényes bíróhoz való jog tartalmáról vallott nézeteibe. A mégoly kevés különvélemény alapján is elég nagy biztonsággal megállapítható, hogy Juhász Imre erőteljes védelmezője a kormányzat érdekeinek az Alkotmánybíróságon belül. Rendre azokkal a bírakkal együtt szavaz, akiket kizárólag a 2010 óta regnáló parlamenti többség választott meg. A kormány érdekei iránti, és az alkotmányossággal szembeni elfogultságai világosan kirajzolódnak a vizsgált határozatokhoz fűzött különvéleményeiből. Ebben a tekintetben a legfontosabb az a részletesen kifejtett hibás felfogás, miszerint az alkotmányos elvek, jogok, értékek tartalmát konkretizáló jogszabályhelyek kényszerítő erővel töltik meg tartalommal a szóban forgó elveket, jogokat,

értékeket. Kizártnak tartjuk, hogy e felfogás inkoherenciájával Juhász bíró ne lenne tisztában – ragaszkodását e felfogáshoz csak annak számlájára írhatjuk, hogy a feltétlen autoritást tulajdonít az őt is megválasztó parlamenti kétharmadnak. Kíváncsiak lennénk, hogyan ítélné akkor, ha megváltoznának az erőviszonyok a törvényhozásban.

Pokol Béla

A nemzeti kollektivista alkotmányértelmezés

Pokol Béla (1950) az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán 1977-ben szerzett jogász diplomát, és az újonnan alapított Államigazgatási Főiskola tanársegédeként kezdte ekkor szakmai pályafutását, ahol államjogot és jogelméletet oktatott. Párhuzamosan ezzel az ELTE ÁJK Állam- és Jogelmélet Tanszékén megbízott oktatóként tanított, majd 1980-tól az ELTE ÁJK Államjogi Tanszékére került át főállásba. A karon belül 1984-től az újonnan alapított Politológiai Tanszék-re ment át, ahol 1988-tól kandidátusi disszertációjának elkészítése után egyetemi docensi, majd a tudományok doktora cím 1989-es megszerzése után 1991-től egyetemi tanári kinevezést kapott. 1991 és 2011 között a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Jogbölcséleti és Jogszociológiai tanszékének vezetője volt.

1976-ban lépett be az MSZMP-be, ahonnan 1988-ban lépett ki. 1989 és 1990 között a Minisztertanács Tanácsadó Testületének tagja volt. 1995-ben a Magyar Polgári Demokraták Társaságának, majd a Magyar Nemzeti Demokraták Társaságának alapító tagja volt. Később Torgyán József FKGP-elnök személyes tanácsadója lett. Az 1998 - 2002-es ciklusban a Független Kisgazdapárt országgyűlési képviselőjeként az Alkotmány- és igazságügyi bizottság elnökeként is tevékenykedett. Az ezredforduló után addigi harminc éves tudományos kutatásait másfélezer oldalon a *Társadalomtudományi trilógia* című művében foglalta össze, majd jogelméleti és jogtörténeti kutatásait még kiegészítően a *Középkori és újkori jogtudomány*, illetve az *Autentikus jogelmélet* című műveiben összegezte.

2011. szeptember 1. óta az Alkotmánybíróság tagja.

Mit gondol az alkotmánybíráskodás szerepéről?

Pokol Béla szakmai meggyőződését konzekvensen képviseli alkotmánybíróként is, jóllehet az nem számít uralkodó nézetnek a modern alkotmányos gondolkodásban. Miben is áll ez?

Az Alkotmánybíróság megalakulása óta kritikus az aktivista alkotmánybíráskodásnak. „A magyar aktivista alkotmánybíróság korábbi, mindent felülmúló mértéke – mely a 2010-es választások után még csak fokozódott azzal, hogy elvileg magát az Alaptörvényt is megsemmisíthetőnek mondták ki, szakítva a korábbi két évtizedes alkotmánybírási állásponttal, feltehetően hasonló motivációkat adott a magyar alkotmányozóknak is, amikor a törvényhozás felől a rendes bírói kar felé helyezték át az alkotmánybíráskodás fő munkaterhét.”³³

Azon az állásponton van, hogy az alkotmánybírósnak tartózkodóan kell eljárnia, tekintettel arra, hogy a megválasztott parlamenti képviselők által megszavazott jogszabályok alkotmányosságát vizsgálja. A törvénybarát bíró koncepcióját pártolja. Pokol Béla a többségi döntést korlátozó alkotmánybíráskodást minden bizonnyal igazolhatónak, de antidemokratikusnak tartja.

Pokol több határozatban is megfogalmazta, hogy az Alkotmánybírósnak nem szabadna korábbi – az Alaptörvény előtti – döntéseit hivatkozni, és kialakított gyakorlatát nem csak a szavak szintjén, hanem ténylegesen is felül kellene vizsgálnia az Alaptörvény hatályba lépése miatt.

Ezt a véleményét már 1996-ban is kifejezte, amikor egy új alkotmány koncepciójáról írt. „(A)z alkotmánybírósnak a mindenkor alkotmány szolgája szerepében van csak helye a jogrendszerben és a demokratikus politikai rendszer intézményei között. Ebből pedig következik, hogy új alkotmány életbe léptetése estén a régi alkotmánnyal együtt a régi alkotmány alapján hozott alkotmánybírási döntések is hatályukat veszítik. Mivel azonban az új alkotmány tartalmilag döntő mértékben egyezni fog a régi alkotmánnyal, ezért a záró rendelkezések között fel lehet hatalmazni az Alkotmánybírást arra, hogy (...) vizsgálja át döntési anyagát. (...) Enélkül (...) felhatalmazva érezné magát a Magyar Alkotmánybíróság arra (...) miszerint őt igazán a saját döntései által létrehozott 'láthatatlan alkotmány' vezeti későbbi döntéseiben, vagyis tulajdonképpen számára ez az igazi alkotmány.”³⁴

Az alkotmányozó hatalmat, amely szerint azonos az alkotmánymó-

³³ Pokol Béla: Generális bíráskodás versus specializált bírási rendszer – Az alkotmánybíráskodás egy dilemmájáról, *Jogelméleti Szemle* 2014/2. szám, 13.

³⁴ Pokol Béla: A Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről, *Politikatudományi Szemle*, 1996/3., 120-121.

dosító hatalommal, nem tartja korlátozhatónak. Azzal pedig főleg nem ért egyet, hogy ha feltéve, de nem megengedve lennének korlátai az alkotmányozónak, akkor azok betartását az Alkotmánybíróság ellenőrizné.

Pokolnak az Alkotmánybíróság szerepéről vallott markáns felfogását tükrözi az egyháztörvény közjogi érvénytelenségét megállapító döntéshez [164/2011. sz. határozat] fűzött különvéleménye. A határozatban az AB alaptörvény-ellenesnek vélte, hogy az egyházügyi törvényt olyan eljárásban fogadták el, amelynek során az eljárás végén benyújtott – koherenciazavarra hivatkozó, valójában érdemi – módosító javaslatokról demokratikus vitára nem volt lehetőség. Pokol különvéleményében kifejtette, hogy a maga részéről több millió állampolgár által megválasztott törvényhozó ily mértékű ellenőrzésétől óvna, és csak amennyiben számszerűleg meghatározott szavazási arányok stb. megsértése merülne fel egy-egy törvény alkotása közben, akkor látná indokoltnak az alkotmányvédő testület eljárási érvénytelenség címén való fellépését. Pokol ugyan elismerte, hogy az Országgyűlés a Házzsabály megsértésével fogadta el az egyháztörvényt, de szerinte ez nem volt olyan súlyú hiba, ami miatt az Alkotmánybírósnak be kellett avatkoznia a törvényhozás munkájába.

A család törvényi definícióját megsemmisítő döntésben Pokol nem értett egyet azzal, hogy az Alkotmánybírósnak korábbi határozatait idézi, mivel „(...) azok a korábbi érvelések és normatív álláspontok, melyek a mai Alaptörvény deklarációival, elveivel és értelmezési előírásaival szemben állnak, nem vehetők át, és nem idézhetők meg.” [112] A család fogalmának vizsgálata kapcsán Pokol szerint az Alkotmány és az Alaptörvény vonatkozó szövegének eltérése miatt helytelen volt a korábbi határozatok érvelésére alapozni a támadott rendelkezés megsemmisítését, amely eredményeként „az Alaptörvény új szabályozása és az értelmezési elvei, illetve deklarációi egyszerű papírraggá süllyednek le.” [113]

Ebben a döntésben azzal a korábbi gyakorlatban kimunkált állásponttal sem értett egyet, hogy a minősített többséget kívánó törvények és az egyszerű többséggel meghozott törvények között nincs jogforrási szintbeli eltérés. Pokol alkotmánybíró társain emiatt a demokratikus akaratképzés tiszteletének hiányát kéri számon, és a régi alkotmánybírási gyakorlatot olyannak tekinti, amely a demokratikus legitimitációval rendelkező törvényhozást leértékeli. Pokol szerint ez a „legtisztábban az Országgyűlés írott Alkotmányával szembeni 'láthatatlan alkotmány' koncepcióban öltött testet –, amit ma már nem lehet elfogadni.” [114]

Az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek szabályait megsemmisítő 45/2012. sz. határozathoz Pokol nem csatolt sem különvéleményt, sem párhuzamos indokolást, de a bírák kényszernyugdíjazásáról szóló 33/2012. sz. határozathoz fűzött különvéleményéből tudhatjuk, hogy Pokol az Alaptörvény részének fogadta el az átmeneti rendelkezéseket. „(...) az alkotmányjogi panasszal támadott Bjt.-nek a 90. §-a) pontja és a 230. §-a tartalmilag az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdésének, illetve Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (Aár.) 12. cikke (1) bekezdésének egyszerű megismétlését jelentik. Az Alkotmánybíróságnak tehát észlelni kellett volna ezt a helyzetet, és mivel így alaptörvényi rendelkezések megtámadásáról van szó tartalmilag, vissza kellett volna utasítani az alkotmányjogi panaszok befogadását, mivel ezek vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.” [154] Fura következtetés, hogy az Átmeneti rendelkezéseket az Alaptörvénynek tekinti egy alkotmánybíró, de nem csatol különvéleményt ahhoz a határozathoz, amelyben az AB többsége úgy foglalt állást, hogy az Átmeneti rendelkezések nem részei az Alaptörvénynek. Az Alaptörvény negyedik módosításáról szóló AB döntéssel egyetértett Pokol, hiszen a testület elutasította a módosítás közjogi érvénytelenségére hivatkozó indítványt, és kimondta, hogy nincs hatásköre az alaptörvény-módosítások tartalmi szempontú felülvizsgálatára. A 12/2013. sz. határozathoz azonban Pokol mégis párhuzamos indokolást fűzött azzal a céllal, hogy elejét vegye, hogy egy jövőbeni aktivista alkotmánybíróság másképp értelmezze a határozatot. Helyesen mutatott rá arra, hogy a határozat rendelkező része és indokolása között bizonyos pontokon feszültség van. A többségi döntés a nemzetközi kötelezettségeket a törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjedő korlátként azonosította, de ezen az alapon nem vizsgálódott. Pokol szerint az alkotmányozó hatalom korlátlan (magában foglalja az alkotmánymódosító hatalmat is), és „ez [tehát a Pokol által kritizált] a megfogalmazás lehetőséget biztosíthat egy későbbi, aktivista többségű alkotmánybírói testület számára, hogy vindikálja magának az Alaptörvény, vagy egyes részei feletti megsemmisítési jogot.” [68]

Ebben a párhuzamos indokolásban Pokol az Alaptörvénynek olyan olvasatát jeleníti meg, amely (még) nem kapott többséget a testületben. Azon az állásponton van, hogy ellentétben a korábbi alkotmánnyal, az Alaptörvény „kiemelve önmagát a törvények közül, mint a jogrend alapja egy legfelsőbb hierarchikus szintre állította önmagát. Ezért például az Alaptörvény nem visel számozást, hisz ebből csak egy lehet, és módosítására sem

törvényjavaslat irányul, hanem alaptörvény-módosítási javaslat. (...) Ez a törvények közül való kiemelés és önálló jogforrási szintre emelés ad értelmet annak, hogy az Alaptörvény – felsorolva a T) cikk (2) bekezdésében a jogszabályokat, és a legfelső szintű jogszabályként a törvényt megnevezve – mindenhol megkülönbözteti magát a jogszabályoktól.” [70] Ez a megkülönböztetés azért fontos Pokol véleménye szerint, mert az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmében csak a jogszabályokat vizsgálhatja felül tartalmilag, az Alaptörvényt és módosításait nem.

A 13/2013. sz. határozatban Pokol párhuzamos indokolásban fejtette ki egyet nem értését a korábbi határozatok idézésével. A negyedik alaptörvény-módosítás (2013. március 25.) után, amely hatályon kívül helyezte az Alkotmánybíróság korábbi döntéseit, a testület ebben a határozatban mondta ki először, hogy korábbi határozatait továbbra is fel fogja használni, ha az Alaptörvény és az Alkotmány szövegének egyezősége ezt engedi. Pontosan hivatkozni pedig a jogbiztonság érvényesülése miatt fogja azokat. Pokol ezzel szemben azt hangsúlyozta, hogy a régi döntésekbe foglalt elvek és érvek „az alkotmányjogi gondolkodás pusztán szabad gondolati kincset jelentő szektorába kerültek át” [146], és csak úgy használhatóak, ha az Alaptörvénynek is megfelelnek. Szerinte az alkotmányozó helyesen szüntette meg a korábbi döntések hatályát az alaptörvény-módosítással, mert ezzel elérhető, hogy az alkotmánybírók és munkatársaik „önálló gondolati munkával emeljék ki a régi határozatokból az átvehető érveket”, és így elkerülhető, hogy az Alaptörvény pusztán „papíralkotmánnyá” váljon. [147]

Hasonlóan az egyháztörvény közjogi érvénytelenségét megállapító határozathoz, Pokol a képviselői szólásszabadsággal kapcsolatos döntésekben is – előadó bíróként – azt az álláspontot képviselte, hogy az Alkotmánybíróság csak szélsőséges esetekben avatkozhat be/veheti vizsgálat alá az Országgyűlés működését.

A bírósági ügyathelyezés alaptörvény-ellenességét megállapító 36/2013. (XII. 5.) AB határozattal olyannyira nem értett egyet Pokol, hogy az Alkotmánybíróság szerepfelfogását bírálta az ügy kapcsán. Kifejtette, hogy „az alkotmánybírók felett az állami-politikai rendszerben sem áll semmilyen döntést ellenőrző szerv. Egyetlen ellenőrzést és felügyeletet felettük az alkotmányozó hatalom írott Alaptörvénye és az alkotmánybíróági törvény rendelkezései jelentik.” [119] Szerinte ezeket a határokat lépte át a testület, és felhívta a figyelmet arra, hogy „az alkotmánybíróság alkotmányoli-

garchiává válik; ha az írott alaptörvényi előírások és az alkotmánybíró-sági törvény rendelkezései helyett saját döntéseiben kifejtett normákat tekinti alapnak a törvényi rendelkezések és bírói határozatok megsemmisítésénél. A törvényhozást és az alkotmányozó hatalmat gyakorló országgyűlési minősített többséget az állampolgárok milliói választják meg, és az ettől elszakadó alkotmánybírákat semmi nem legitimálja, amikor önmaguk hoznak létre saját 'láthatatlan alkotmányt' és 'láthatatlan alkotmánybíró-sági törvényt', melyet elegendőnek vélnék az igazságszolgáltatás, az állam és a társadalom legfelső irányítására." [120] Pokol bíró „láthatatlan alkotmány” elleni küzdelmét itt olyan területre is kiterjeszti, ahol az meglehetősen értelmetlen. Ugyanis nem egy láthatatlan alkotmány, hanem az Alaptörvény tartalmazza a bírói függetlenség követelményét, aminek évszázadok óta következménye az, hogy a bírák mandátumuk lejártá előtt nem mozdíthatók el törvényhozási aktussal sem. Így nem fantazmagória, hanem évszázados – többek között magyar – alkotmányos hagyomány szól amellett, hogy a függetlenség alaptörvényi szabályával ellentétes a bírák kényszernyugdíjazása.

A 7/2014. sz. határozathoz fűzött különvéleményében Pokol Béla azt bírálta, hogy a döntés szövegében nem csak az Emberi Jogok Európai Egyezményére hivatkozik az Alkotmánybíróság, hanem az Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó gyakorlatára is. Szerinte ez azért nem helyes, mert ez azt jelenti, hogy „az Alaptörvényen túl normatív, számunkra kötelező erőt tulajdonítunk nemcsak az Egyezménynek, hanem az azt értelmező bírói gyakorlatnak is irányunkban, és ezzel elismerjük, hogy az EJEB az Egyezményben résztvevő államok közreműködése nélkül továbbírhatja a rájuk kötelező nemzetközi normákat.” [113] Pokol Béla még tovább ment. Álláspontja szerint az Alaptörvény a nemzeti szuverenitást erősebb védelem alá helyezi, ezért az Alkotmánybíróságnak felül kellene vizsgálnia eddigi gyakorlatát. Erre azért is szükség van, mert ha az EJEB elszakad az Egyezmény normáitól,³⁵ akkor „olyan kötelezettséget ró a ma-

³⁵ „A strasbourgi bíróság rendszerint még a legaktívabb alkotmánybíró-sághoz képest is jobban kiszélesíti az Egyezmény jogait, és ezzel a szerződő államok egész jogterületeit vonja be ellenőrzés alá.” (...) „A strasbourgi bíróság tehát igazi szuverénként kezd viselkedni a szerződő államokkal szemben, és ez teszi érthetővé, hogy több európai államban erősödnek a hangok már magának az emberjogi egyezménynek való alávetés felbontására.” Pokol Béla: Globális uralmi rend és állami szuverenitás, MTA Law Working Papers 14-15., http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_13_Pokol.pdf.

gyar államra, melynek ő nem vetette alá magát, és amely a magyar szuverenitáson nyugvó Alaptörvényünk lényegi magvát sérti meg.” Pokol szerint a nemzetközi szerződések Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata „lehetővé teszi, hogy egy-egy EJEB döntést, mely a magyar államot illetően született, megvizsgáljunk, hogy nem lépett-e túl az Egyezmény normáin, melynek alávetette magát a magyar állam, és ennek végrehajtása nem sértené-e a hazai alkotmányosság sérthetetlen magvát, ezzel alkotmányidentitásunkat.” [114]³⁶

A takarékszüvetkezeti rendszer radikális átalakítását vizsgáló 20/2014. sz. határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában Pokol újfent kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság nem megalapozottan használja fel korábbi határozatait precedensként. Sőt, magával a precedensrendszerrel sem ért egyet,³⁷ mert szerinte annak alkalmazásával az Alkotmánybíróság „lényegében hallgatólagosan mindig hatályon kívül helyezi a vonatkozó alkotmányi szöveget, és e helyett az alkotmánybíró-sági határozatok által létrehozott döntési formulákat és normatívákat állítja az alkotmányosság alapjává.” Hasonlóan a 43/2012-es döntéshez újra felhívta a figyelmet arra, hogy az ilyen gyakorlat miatt „az alaptörvényi rendelkezések minden egyes új ügygel és erre adott döntési értelmezéssel egyet lépnek hátra a megsemmisülés felé.” [324] Ami Pokol szerint az alkotmány megsemmisülése, az uralkodó alkotmányjogi felfogás szerint az éppen maga az alkotmánybíráskodás, tehát az alkotmány egyedi esetekben történő értelmezése és annak következetes alkalmazása.

³⁶ Pokol részletesebben kifejti egy tanulmányában: „az emberjogi bíróság az utóbbi évtizedekben hajlamos olyan mértékben túlmenni az Egyezmény rendelkezéseinek a szövegén, hogy az teljes jogterületeket bevon ellenőrzése alá, és ezzel lényegében kiüresíti a hazai törvényhozás szabályozási szabadságát. (...) Ha tehát a hazai Alkotmánybíróság deklarálná ezt a kompetenciáját a jövőben egy határozatában, akkor a kormány megtehetné a továbbiakban, hogy egy magyar államot elmarasztaló EJEB-döntés végrehajtása előtt az Alkotmánybírósághoz fordulna az Abtv. 23. §. (3) bekezdése alapján, kérve, hogy az alkotmánybírák vizsgálják meg, mennyiben felelt meg az EJEB döntése az alapul fekvő Egyezmény szövegének.” Pokol Béla: Globális uralmi rend és állami szuverenitás, 29.

³⁷ Pokol megkülönbözteti a konkretizáló-értelmező precedenseket azokról, amelyek a törvény-szövegben lévő rendelkezéseket tolják félre. Csak az első csoportba tartozókat tartja helyesnek, és fontosnak tartotta kiemelni, hogy a „precedensek tehát nem a törvényhozási döntési kompetenciáját vonják el, hanem az egyedi bírák mérlegelési szabadságát szűkítik be.” Pokol Béla: A bírói precedensjog, Magyar jog, 2000/4., 201-209.

Mit gondol demokráciáról, választásokról, demokratikus vitáról?

Ezen a területen három nagyon fontos határozatot is előadó bírónak jegyez Pokol. A frakcióalakítással [10/2013 (IV. 25.) AB határozat], az országgyűlési képviselők szólásszabadságával [3206 és 3207/2013. (XI. 18.) AB határozatok] és a fővárosi közgyűlés tagjainak választásával [26/2014. (VII. 23.) AB határozat] foglalkozó döntések mind a Kormány érdekének kedveznek, és nem az ellenzéki jogok érvényesülését, a tisztességes választásokat és az érdemi parlamenti vitát szolgálják.

Pokol volt az előadó bírása annak a döntésnek, amellyel az Alkotmánybíróság nem tette lehetővé, hogy az MSZP-ből kilépő országgyűlési képviselők Demokratikus Koalíció néven frakciót alakíthassanak. A 10/2013. sz. határozatban a többség lényegében jóváhagyta a Demokratikus Koalícióhoz tartozó képviselők frakcióalakításának házszabály-módosítással történt megakadályozását, az Országgyűlés kizárólagos jogkörébe tartozó szervezetalakítási kérdésnek minősítette a frakció alakítására vonatkozó szabályok módosítását.

A Pokol által jegyzett képviselői szólásszabadsággal foglalkozó határozatokban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „minden képviselőtől elvárható, hogy tartsa be a házszabályi rendelkezéseket. Ezért a képviselőnek már eleve számolnia kell a parlamenti szólásszabadságát korlátozó házszabályi rendelkezésekkel.” [27] A határozat nemes egyszerűséggel azért tartotta arányosnak a Házelnököt megillető fegyelmzési jogkör terjedelmét és szabályait, mert a képviselők véleménynyilvánításának keretei tágabbak az őket megillető mentelmi jog alapján. Éppen ezért azt is indokoltnak tartotta, hogy „a beszédjoggal, illetőleg a képviselői szólásszabadsággal való visszaélések elkerülése végett a házelnöknek legyenek olyan eszközei, amelyekkel ilyen esetekben felléphet.” [26] Ezzel szemben a strasbourgi bíróság a *Karácsony és mások v. Magyarország-ügyben* elvetette az Alkotmánybíróság paradox és súlyosan jogkorlátozó értelmezését, hogy a képviselők véleménynyilvánítását éppen azért lehet korlátozni, mivel mentelmi joggal rendelkeznek, vagyis amiért erősebb védelemben részesül a parlamenti munkájuk során kifejezett véleményük. Sőt, a képviselői szólásszabadságot korlátozó két AB döntés miatt az EJEB nem tekintette hatékony jogorvoslatnak az elvileg igénybe vehető alkotmányjogi panaszt sem.

A fővárosi közgyűlés tagjainak választásáról rendelkező új szabályok hét különvéleménnyel lényegében átmentek az Alkotmánybíróságon, hiába nem egyenlő a választópolgárok választójoga, és valójában nem is választják a fővárosi önkormányzati képviselőket. Sőt, a Pokol által jegyzett határozat még súlyosított is a helyzeten azzal, hogy a kompenzációs listán hasznosuló, vesztes polgármester-jelöltekre leadott szavazatok súlyozását alaptörvény-ellenesnek ítélte. Az AB a kompenzációs listás mandátumszerzés súlyozott számítása kivételével nem találta alaptörvény-ellenesnek a választások előtt négy hónappal bevezetett új fővárosi választási rendszer alapvető szabályait. A testület hiába hivatkozta korábbi döntését, miszerint ha kétszer több szavazat szükséges az egyik mandátum megszerzéséhez, mint a másikhoz, akkor az egyenlőség sérelme miatt biztosan alkotmányellenes a szabály, mégis alkotmányosnak fogadta el a határozatos eltérést.

Az előzetes választási regisztrációt és a politikai reklámok közzétételének a közszolgálati médiára korlátozását eltörölő 1/2013. sz. határozattal Pokol Béla nem értett egyet. Alkotmányjogi érvek keresése helyett megelégedett a felmerült problémák hatékony kezelésének hangsúlyozásával. Különvéleményében kifejtette, hogy a többség hibásan terjesztette ki a köztársasági elnök indítványát. Az előzetes regisztrációra pedig a nyugatra irányuló tartós munkavállalási hullám következtében kitelepült kb. félmillió állampolgár miatt van szükség.

„Ennek hatására a lakcímnnyilvántartáson alapuló helyzetkép egy sok szempontból fiktív ország-lakosságot vesz alapul, és az egyes választókerületek tényleges választóinak számait, az ehhez szükséges szavazókörök beosztását stb. egy jórészt fiktív számadathoz igazítja. A választás egész lefolyásának menetét befolyásolja, ha a tényleges választói közönségről nagymértékben nem valóságos információkon alapszik a választásokat levezető szervek tudása.” [183]

Pokol felvetette annak szükségességét, hogy az alapjogok Alaptörvény hatályba lépése előtt kialakított korlátozási tesztjeit felül kell vizsgálni, mert az Alaptörvény „új alapra helyezte az individuumoknak biztosított alapvető jogok tartalmát. Az egyén csak a közösségben élve tud létezni, és ezért egyéni jogai gyakorlásában mindenkor biztosítani kell önmaga kiteljesítésén túl a közössége, nemzete fennmaradását is.” [189] Az a vélekedés, hogy az egyén szabadságának nem csak más szabadsága, hanem minden esetben a közösség érdekei is határt szabnak, az könnyen elvezethet a szabadság-

jogok kiüresedéséhez.³⁸ Mivel az Alaptörvény szövegbeli változásra álláspontja szerint a többség nem volt tekintettel, ezért sem fogadható el szerinte a választási regisztráció alaptörvény-ellenesnek minősítése. Továbbá úgy gondolta, hogy különbséget kellett volna tenni a választójog gyakorlásának korlátai és funkcionális feltételei között. Ha nem így történik, akkor „minden intézményi kelléket, feltételt mint korlátot fogunk eleve fel – ahogy tette most a többségi határozat (...). Ez pedig oda vezet, hogy „az Alkotmánybíróság a teljes jogi szabályozást ellenőrzés alá vonja, és a törvényhozó döntési szabadságát lényegében megsemmisíti.” [187] Szerinte azért nem alaptörvény-ellenes a kereskedelmi tömegműediumok kizárása a politikai kampányból, mert ez csökkenti a pártok költségeit, és így a politikai korrupciót.

Ezek után nem meglepő, hogy öttagú tanács tagjaként érdemi vizsgálat nélkül utasította vissza azt a panaszt, amelyik lényegében azt sérelmezte, hogy a magyarországi lakcímmel rendelkezők (így az indítványozó, aki hosszan, így a választások napján is olyan országban tartózkodik, ahol nincs magyar külképviselet) ki vannak zárva a levélben szavazás lehetőségéből. [3048/2014. (III. 13.) AB végzés]

Pokol nem fűzött különvéleményt sem a választási plakátok kihelyezésének korlátozásával, sem az országgyűlési választásokon a győztest is kompenzáló szabályokkal foglalkozó döntésekhez, amelyekben a Kormánynak kedvező döntések születtek.

Mit gondol hatalommegosztásról, a függetlenség garanciáiról?

Pokol Béla véleményeiben sem a hatalommegosztás elvével, sem a függetlenség garanciáival nem foglalkozik.

A bírák kényszernyugdíjazásával a kormányzat a vezetői pozícióban lévő bíráktól igyekezett szabadulni. Az AB a szabályozást a 33/2012. (VII.

³⁸ Az alapjogoknak természetesen lehetnek absztrakt, ha úgy tetszik, a közösség érdekeit szolgáló korlátai is, ha kényszerítő erejű alkotmányos értékről van szó. Így lehet előzetes letartóztatásba helyezni valakit azért, hogy a büntetőeljárás eredményességét előmozdítsuk, és így lehet a közteherviselés alapján adót kivetni, vagyis tulajdonjogot korlátozni. Azonban ez a gondolat odáig nem terjedhet, hogy az autonómia teljesen felszámolható a közérdek oltárán. Az állami működéshez nélkülözhetetlen korlátozásokon túl az egyén nem a közösség szolgája, és az egyének között nem lehet diszkriminálni akkor, ha az a közösségnek hasznos. Utóbbival kifejezetten ellentétes álláspontot foglal el Pokol, ami a kuruc.info oldalon is népszerűvé teszi publicisztikáit.

17.) AB határozatban *ex tunc* hatállyal alkotmányellenessé minősítette, amihez Pokol Béla – valamennyi új alkotmánybíróhoz hasonlóan – különvéleményt csatolt. Szerinte az indítványokat be sem lehetett volna fogadni, mert a vitatott szabály nem közvetlen hatályosulással, hanem egyedi munkáltatói döntéssel érintette a bírákat, ezért a bírói jogorvoslati utat ki kellett volna meríteniük, még úgy is, hogy az a törvényi szabályok miatt nem jelenthetett érdemi jogorvoslatot, ahogy ezt a többségi döntés elismerte. Pokol úgy vélte, hogy a befogadással a testület rendkívüli módon kitágította a kivételes alkotmányjogi panasz lehetőségét, ami végső soron ellehetetlenítheti az Alkotmánybíróság munkáját.³⁹ Tehát Pokol azt várná el, hogy akkor is nyújtsanak be törvénytértésre hivatkozó keresetet hasonló ügyben az állampolgárok, ha a kifogásolt intézkedés nem hogy nem törvénytértő, hanem szükségszerű következménye egy törvénynek, és az évekig tartó, kalkulálhatóan vesztes pert követően forduljanak a konkrét döntéssel szemben alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz.

Szintén a befogadás visszautasítását támasztotta alá Pokol szerint az, hogy az indítványok lényegében az alaptörvény rendelkezéseit támadták, mivel a vitatott törvényi szakaszok tartalmilag az Alaptörvény és az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek megismétlései.

Arra azonban Pokol Béla nem tért ki, hogy tartalmi szempontból miért nem ért egyet a többség döntésével. Csupán annyit említett, hogy a történeti alkotmány vívmányai között említeni a bírák elmozdíthatatlanságát nem megfelelő, hiszen az indokolásban „*pusztán egy múltbéli szabályozás részletszabályait*” hívják fel. [156]

A kormány érdekeinek kedvező, a bíróságok szervezetével és igazgatásával foglalkozó és a semmisségi törvénnyel kapcsolatos határozatokhoz nem csatolt különvéleményt.

A bírósági ügyáthelyezés alaptörvény-ellenességét megállapító döntéssel nem értett egyet Pokol. Különvéleményében az alkotmányjogi panaszok befogadását ellenezte, és azt az Alkotmánybíróság hatáskör-túllépéseként értékelte.

³⁹ „Szakítani kell tehát ezzel a rendes bíróságok felé megnyilvánuló aktivizmussal, és szigorúan csak az Alaptörvényben biztosított jogok érintése esetén kell elfogadni a bírói döntésekkel szembeni alkotmányjogi panaszt.” Pokol Béla: Generális bíráskodás versus specializált bírósági rendszer. Az alkotmánybíráskodás egy dilemmájáról, *Jogelméleti Szemle* 2014/2., 14.

Mit gondol a szabadságjogokról?

Pokol Béla már 1990-ben az alapjogi bíráskodás veszélyeit hangsúlyozta tanulmányában. „A jog összerkeztét ugyanis nagyon nyitottá teszi a tulságosan tág alapjogi bíráskodás, és ez veszélyezteti épp azt a speciális adalékot, amit csak a jogrendszer adhat a társadalomnak (...) a kalkulálható és jövőben is egyenlő mértékkel mérő jogszolgáltatást.” (...) „Az alapjogok akkor mutatták ki ellentmondó természetüket, miután az alkotmánybíráskodást melléjük telepítve szembesültek konkrét jogesetekkel.” (...) „Amikor az alkotmánybíráóság ilyen lokalizálhatatlan tartalmú alapjogra támaszkodva kezdi alkotmányellenessé minősíteni a törvényi rendelkezéseket, akkor különös erővel bukkan fel az alkotmánybíráóság egy problémás oldala. Ugyanis az az alapkérdés, hogy mi igazolja őt ebben a tevékenységében, amikor a nép által közvetlenül választott parlament törvényeit megsemmisíti?” Pokol szerint ezt csak az igazolhatja, ha konszenzussal rendelkező jogdogmatikai modellek vannak. Az alapjogok kapcsán szerinte problémás lehet, ha olyan nyitott elvek válnak az alkotmánybíráskodás középpontjává, amelyek utólag is ellenállnak a jogdogmatikai pontosításnak.⁴⁰

1996-ban is hasonló állásponton volt. Azt fogalmazta meg, hogy az emberi méltóság sérthetetlenségét alapjog helyett államcélként kellene minősíteni egy új alkotmányban. Ez szerint azért szükséges, mert az emberi méltósághoz való jog tartalma nem határozható meg pontosan, ezért „*alapjogként bíráskodik az alkotmánybíróság kezében*”, amely túlzottan nagy hatalmat ad a törvények megsemmisítésénél.⁴¹

A vizsgálat részét képező határozatokat osztályoztuk aszerint, hogy a döntés a kormány érdekét szolgálta-e. A kormány érdekét nem szolgáló határozatok többségéhez különvéleményt vagy párhuzamos indokolást csatolt Pokol Béla. Ezek közül két kivétel volt csupán. Az egyik a 6/2013. sz. döntés az egyháztörvényről. Az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek megsemmisítése mellett ez az egyetlen kérdés, ahol a Pokol Béla nem fűzött különvéleményt vagy párhuzamos indoklást a Kormánynak nem kedvező döntésekhez.

⁴⁰ Pokol Béla: Alapjogok és alkotmánybíráskodás jogelméleti nézőpontból, *Jogtudományi Köz-
löny*, 1990/5., 150-151.

⁴¹ Pokol Béla: A Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről, *Politikatudományi Szemle*, 1996/3., 117.

A médiatörvények több rendelkezését is megsemmisítő 165/2011. sz. határozat bizonyos részeivel nem értett egyet Pokol Béla, amelyek közé tartozott a médiaszféra állami ellenőrzése számára az adatszolgáltatási kötelezettség alkotmányellenességének megállapítása. Pokol szerint meghaladottá vált az az elképzelés, hogy az állammal szemben kell védeni a sajtószabadságot, hanem sokkal inkább a magánhatalmakkal szemben. „Napjainkban azonban a médiaszociológiai elemzések tömege mutatja, hogy a szervezett magánhatalmak tömegmédiák feletti – és közvetve az emberek feletti – uralma jelenti a legnagyobb veszélyt a demokratikus nyilvánosságra, különösen mivel e szervezett médiahatalmak globális szinten, illetőleg az egész euro-atlanti térségben szerveződve az egyes államokhoz képest sokszorosan nagyobb anyagi erővel és tömegbefolyással rendelkeznek.” Az államnak éppen azért lenne szüksége az adatszolgáltatásra, mert a „közhatalomnak legtöbbször éppen a globálisan szervezett médiahatalmak profitlejái és politikai befolyást célzó törekvései, az emberi méltóságot, a magánszférát, az erkölcsi rendet, a kiskorúak fejlődését, stb. sértő műsorait kell kiszűrni.”

A testületet rendkívül megosztotta a büntetőeljárás törvény számos módosításáról hozott döntés. Ebben a határozatban Pokol Béla Szívós Mária különvéleményéhez csatlakozott. Pokol szerint az Alkotmánybíróság azon megállapításával, miszerint a „pártatlanság látszatával” kapcsolatosan jogos kételyeket ébreszt az, hogy más illetékességu bíróságon is emelhet vádat az ügyész, a testület „azt jelentette ki elvi élel, hogy a bírák nem függetlenek, azaz – a büntetőjogi főkérdések tekintetében – esély van arra, hogy más-más döntés szülessen attól függően, hogy melyik bíróságon emel vádat az ügyész.” (1. pont) Pokol itt megint mostohán bánt a bírőfüggetlenséggel. Az Emberi Jogok Európai Bíróság állandó gyakorlata szerint a bírői függetlenségnek van objektív és szubjektív oldala, az objektív jelentés pedig az, hogy függetlenül az ítélező személyétől olyan-e az igazságszolgáltatási rendszer működése, hogy abban egy jóhiszemű személy alappal bízhat. Az EJEB a *DMD Csoport v. Szlovákia-ügyben* kimondta: „a bírői függetlenség és a jogbiztonság kiemelkedő jelentősége megköveteli az alkalmazott szabályok különös világosságát minden egyes ügyben, valamint az objektivitás és a transzparencia biztosításának egyértelmű garanciáit, mindenekelőtt az önkény bármilyen látszatának elkerülését az egyes ügyek kijelölése során”. Egy diszkrecionális illetékességi szabály kapcsán az önkény látszata elkerülhetetlen. A védővel való érintkezés kapcsán is súlyosan szabadságkorlátozó véleményen volt. Pokol szerint

az őrizet első 48 órájában nincs is mi ellen védekezni, és attól még lehet ügyvédje a vádlottnak, és így érvényesül a védelemhez való jog, hogyha nem is kommunikálhatnak.

A hajléktalan embereket érintő mindkét határozathoz különvéleményen volt Pokol Béla. A 176/2011 sz. határozatban Szívós Mária, a 38/2012. sz. határozatban Dienes-Oehm Egon különvéleményéhez csatlakozott. Mind a két esetben az emberi méltóság védelmével összeegyeztethetetlen állításokat tett.

A guberálás szankcionálásával foglalkozó 2011-es döntésben úgy fogalmazott, hogy nem kellett volna alkotmányellenességet megállapítani, mert „(...) a szóban forgó magatartások az emberi együttélés általánosan elfogadott normáival nem egyeztethetők össze, sértik emellett a közrendet és a köznyugalmat, valamint súlyosan veszélyeztetik a közegészségügyi érdekeket. Függetlenül attól, hogy kit, milyen cél, avagy jól felfogott érdek vézérel arra, hogy a szeméttárolóban kotorásszon, onnan a szemetet kivegye, vagy kiöntse, ez az egyre inkább elterjedő jelenség nem vitásan zavarja az adott lakóköznyugalmát, háborgatja azok mindennapjait. Nem lehet vitás álláspontom szerint az sem, hogy a szóban forgó magatartások eredményeképpen jelentősen nő a lakosság körében a fertőző betegségek terjedésének, járványok kialakulásának kockázata.” [2.2.]

Pokol szerint a guberálás szankcionálása a többség megállapításával szemben éppen hogy az emberi méltóság kiteljesítését szolgálta. „Az államnak valóban alkotmányos kötelessége az emberhez méltó élet alapfeltételeinek megteremtése és ennek érdekében az elesettek, rászorulóknak segítése. Ezen kötelezettségével lenne ezért álláspontom szerint ellentétes az, ha a hulladékból történő táplálkozást, az abban való turkálást, mint az emberi méltósággal összeegyeztethetetlen jelenséget lehetővé tenné, azaz nem tiltaná. A szóban forgó korlátozásnak – a már ismertetettek túl – az is célja, hogy a jogalkotó így bírja rá a rászorulókat arra, hogy a szociális intézményrendszer eszközeit igénybe vegyék, azaz az emberhez méltó(bb) létforma felé terelje ezeket az embereket.” [2.3.]

A hátrányos megkülönböztetés tilalmát pedig Pokol szerint azért nem sértette a guberálás szankcionálása, mert az társadalomra veszélyes magatartás, ami deviancia. Az, hogy „(...) a szóban forgó jogterület természetéből fakadóan – valamennyi tiltó és szankcionáló norma 'hátrányosan érint' minden devianst a társadalom egyéb tagjaival szemben', semmiképpen sem diszkriminatív”.

A 2012-es határozatban Pokol a többségi véleménnyel ellentétben azt állította, hogy a közterületen életvitelszerű tartózkodás önmagában veszélyezteti az emberi életet, egészséget, illetve a környezet védelmét és a vagyonbiztonságot. Továbbá azon az állásponton volt, hogy a hajléktalan emberek közterületen élésének szabálysértessé nyilvánítását megalapozhatja az, hogy ez a jelenség általánosságban zavarhat embereket.

Pokol Béla a családvédelmi törvény család fogalmával foglalkozó határozatban nem csak a többségi érveléssel nem értett egyet, de az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatával sem. Pokol szerint nem vezethető le az Alaptörvényből, hogy „a ténylegesen terjedőben levő élettársi kapcsolatok nagy száma mint szociológiai értelemben vett család korlátozza a demokratikus törvényhozási többséget a jogi értelemben vett család házasságra alapozásának előírásában.” [110] Az azonos neműek kapcsolatáról megjegyezte, hogy a határozat „nem maradhatott volna meg ma már az Alkotmánybíróság közerkölcsöt félretelől, korábbi határozata (ABH 1996, 74, 84.) mellett, mert az Alaptörvény ennek újragondolását teszi kötelezővé.”

A közszereplők bírálatával kapcsolatban Pokol szerint megsemmisítés helyett elég lett volna alkotmányos követelményt megfogalmazni a „meltányolható közérdek” bizonytalan fogalmának értelmezéséhez. Ez a véleménynyilvánítás szabadságának, és így a többségi döntésnek a lényegét, miszerint a „véleménynyilvánítás szabadságának a szabad társadalmi vitát szolgáló gyakorlása minden esetben nemcsak hogy 'meltányolható közérdeknek', hanem kiemelkedő jelentőségű alkotmányos érdeknek minősül, ezért a jelző nélküli közérdek megalapozza a közszereplők bírálhatóságát”. [65]

A takarékszövetkezeti rendszer radikális átalakítását vizsgáló határozathoz [20/2014 VII. 3.) AB határozat] párhuzamos indokolást fűzött Pokol, amelyben megkérdőjelezte a magántulajdon és köztulajdon egyenjogúságát. Azon az állásponton volt, hogy az Alaptörvény rendelkezései közül nem véletlenül hiányzik ez a kitétel. Az Alkotmánybíróság pedig azzal, hogy idézi a tulajdoni formák egyenlőségére támaszkodó határozatát, azzal újra hatályba lépteti a korábbi alkotmány tételét. „(...) Alaptörvény kifejezett kihagyása ellenére is ismét hatályos alaptörvényi rendelkezésnek – és ezzel az állami cselekvés előtti korlátnak – tünteti fel a tulajdonformák egyenlőségét.” [317] Pokolnak ezen álláspontja két nem lényegtelen körülményről hallgat. Egyrészt arról, hogy a korábbi alkotmányban azért szerepelt a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúsága-

ga, mert ezt a korábbi kommunista alkotmány tagadta, így egy új alkotmányban ezt szimbolikusan és gyakorlati okból is indokolt volt kimondani. Az Alaptörvény megalkotásakor ilyen történeti ok indok már nem áll fenn. Másrészt az Alaptörvény igenis tartalmaz eltérő szabályokat a köztulajdon kapcsán, és ezek éppen az Alaptörvénynek az új alkotmányozó által bevezetett közpénzügyi szabályai. Tehát ha az alkotmányozó nem kívánta volna egyenlő védelemben részesíteni az eltérő tulajdoni formákat, nyilván megtette volna. Hogy az álláspont abszurditását lássuk, említhetjük azt is, hogy a korábbi Alkotmány tartalmazta az egyenlő munkáért egyenlő bér elvét, míg az új nem, de ebből nem következik, hogy ez ne lenne ma is alkotmányos elv.

Összegzés

Pokol Béla már az új alkotmánybíró-jelölési szabályok szerint vált a testület tagjává. Elemzésünk igazolja, hogy egypárti alkotmánybíróként tevékenysége kiszámítható módon a kormány érdekeinek kedvezett. Ez azonban nem szolgálja követése a kormányzati akaratnak, hanem számos elemében régóta ismert nézeteinek gyakorlatba ültetése. A vizsgált határozatok között egyet sem találhatunk, amely az alkotmányosság vagy a szabadságjogok melletti elkötelezett kiállásként lenne értékelhető. Pokol Béla alkotmánybíróvá választása előtti tudományos munkásságán végigtekintve ez a végkifejlet azonban nem meglepő. Ha mást nem, azt biztosan elmondhatjuk róla, hogy következetesen kitart szakmai meggyőződése mellett, ahogyan erre az öt jelölő és választó kormánytöbbség is számíthatott.

Salamon László

A parlament mindenek felett

Salamon László (1947) az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerzett jogász diplomát 1972-ben. 1974-ben ügyvédi-jogtanácsosi szakvizsgát tett. 1972 - 74 között ügyvédjelöltként, 1974 - 1990 között ügyvédként dolgozott a Budapesti 24. számú Ügyvédi Munkaközösségben, 1980 - 90 között a munkaközösség vezető-helyettese volt. 1990-től ügyvédi működését szüneteltetette, 1996-98 között a szüneteltetést félbeszakítva praxisát egyéni ügyvédként gyakorolta. 1990-től kezdődően alkotmánybírói hivatalba lépéséig megszakítás nélkül országgyűlési képviselő volt. 1990 és 1994 között, valamint 2011 és 2013 között az Országgyűlés Alkotmányügyi bizottságának elnöke, 1998 és 2002 között az Ügyrendi bizottság elnöke volt. 1994 és 1996 között az Országgyűlés al-elnöki tisztségét töltötte be. Politikai pályafutása alatt az MDF, a Fidesz és a KDNP színeiben politizált.

1995-től a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara Alkotmányjogi Tanszékének oktatója, 1997-től címzetes docens, 2005-től mestertanár.

1989-ben az MDF delegáció szakértőjeként részt vett a Nemzeti Kerekasztal Tárgyalásokon. Országgyűlési képviselőként tagja volt az 1995 és 1998 között tevékenykedő Alkotmány-előkészítő bizottságnak, majd 2010 és 2011 között elnöke volt az új alkotmány koncepcióját kidolgozó Alkotmány-előkészítő eseti bizottságnak.

Mit gondol az alkotmánybíráskodás szerepéről?

Az Alaptörvény negyedik módosításának alkotmányosságát vizsgáló 12/2013. (V. 24.) AB határozat kapcsán Salamon László a többségi álláspontot támogatta – amely tartózkodott az Alaptörvény-szöveg koherenciájának elemzésétől, ezen keresztül az alaptörvény-módosítás tartalmi vizsgálatától – a határozathoz ugyanakkor párhuzamos indokolást is csatolt. Salamon László érveléséből egyértelműen kilálglik meggyőző-

dése az abszolút parlamenti szuverenitásban. Érvei az alkotmányozó hatalommal kapcsolatosak ugyan, de azok valójában a parlamenti mozgásterre vonatkoznak: „az alkotmányozó hatalom (...) az állam és a jogrend demokratikus legitimációjának legvégső forrása”, „az alkotmányozó hatalomnak (...) országon belüli viszonylatban csak politikai és morális kontrollja létezik”, „az alkotmány alkotmányos úton történő megváltoztatása mindenkor legitim és alkotmányos célnak minősül”. Természetesen érdemes hozzátenni, hogy a fenti megállapítások egy, az alkotmányosság tartalmi követelményeire figyelemmel lévő jogállamban nem lehetnek helytállóak: a szuverenitás forrása minden esetben a választópolgárok közössége, az alkotmány megváltoztatása, bármilyen tetszőleges tartalommal történő kiegészítése pedig nem tekinthető „mindenkor alkotmányos célnak” – elegendő csak az alapjogok védelmének követelményére gondolni, amellyel sok esetben akár az alkotmányozói akarat is szembe kerülhet.

Mit gondol demokráciáról, választásokról, demokratikus vitáról?

A frakcióalakításra vonatkozó új házszabályi rendelkezések alkotmányosságát vizsgáló 10/2013. (IV. 25.) AB határozatot két hónappal Salamon László hivatalba lépését követően hirdette ki a testület. Salamon László a Házszabály kérdéses rendelkezéseit hatályában fenntartó többségi döntéssel értett egyet, ahhoz párhuzamos indokolást sem fűzött. A testület érdemben nem vizsgálta a szabályozás tartalmát, azt a kérdést, hogy milyen módon értékelhető a Ház „címzett” jogalkotása, amelynek megfelelően ténylegesen egy pontosan azonosítható, ellenzéki frakciójukat korábban elhagyó képviselői kört zárt ki a frakcióalakítás lehetőségéből, mindössze néhány nappal annak lehetséges időpontja előtt. A határozat indokolása döntően formális érvelésen alapul, mindössze azt rögzítve, hogy a frakcióalakítás szabályait mint szervezeti-működési szabályokat – az alkotmányosság tág határai között – az Országgyűlés maga határozhatja meg.

A képviselői szólásszabadságot korlátozó parlamenti fegyelmi jogi szabályozást helybenhagyó 3206/2013. (XI. 18.) és 3207/2013. (XI. 18.) AB végzések meghozatala során Salamon László a többségi döntést támogatta, ahhoz kapcsolódóan saját érveit ugyanakkor párhuzamos indokolás formájában is kifejtette. A végzések kevésbé meggyőző érvelési kerete

szerint a kérdést az egyéni képviselői jogok érvényesülése és a hatékony parlamenti munka biztosítása közötti egyensúly keresése útján szükséges vizsgálni. A testület érveket nélkülöző, sommás megállapítása szerint a parlamenti munka ellehetetlenülésének megelőzésére figyelemmel a szabályozás nem tekinthető a véleménynyilvánítási szabadság aránytalan korlátozásának. Cinikusnak tekinthető, hogy Salamon László éppen azt rója fel az indítványozó(k)nak (egykori képviselőtársainak), ami az AB többségi érvelésének alapvető hiányossága, az érdemi érvek kifejtésének elmaradását, míg a többségi határozat érvelésének mélységét túlzónak tartja. Ezzel összefüggésben kifejti a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos, sajátos téziseit, amelynek alkotmányos alapjai ingatagok: *„A beszédjog és a hozzá kapcsolódó felszólalási szabadság véleményem szerint nem alapjog, hanem az országgyűlési képviselőt megillető, a mandátum ellátásának és az Országgyűlés közhatalmi tevékenységének nélkülözhetetlen eszközeül szolgáló alkotmányos jog. Korlátozására nézetem szerint nem az alapjogi szükségességi-arányossági teszt, hanem a képviselői munka szabadságának, illetve a parlament tekintélyének, az Országgyűlés méltóságát szem előtt tartó vitakultúrának, valamint az Országgyűlés észszerű működésének összeegyeztetett és egyensúlyba hozott szempontjai az irányadók.”*

A választási plakátok közutak melletti elhelyezését korlátozó, közvetlenül az országgyűlési választás előtt megalkotott kormányrendelettel összefüggésben benyújtott alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság visszatartotta a 3036/2014. (III. 13.) AB végzésével. A rendkívül szoros szavazati aránnyal meghozott döntés során Salamon László a visszautasítás álláspontján lévő többséggel szavazott. Az érdemi érveket nélkülöző indokolás jellemzően az indítványozónak rója fel, hogy nem indokolja meg részletesen, hogy *„(a) tilalom, amely szerint villanyoszlopon nem helyezhető el reklámtábla, illetőleg reklámhordozó, mennyiben sérti a szabad véleménynyilvánításhoz való jogát”.*

Az új országgyűlési választási szabályozás egyik legtöbbet vitatott elemét, az egyéni választókerületekben győztes jelölteket megillető töredékszavazatok kérdését alkotmányossági vizsgálat tárgyává tévő alkotmányjogi panaszt 3141/2014. (V. 9.) AB határozatával a testület elutasította – Salamon László az ügyben a többségi döntést támogatta. A határozat fő megállapítása szerint arra tekintettel, hogy az Alaptörvény a választási alapelvek rögzítésén túl nem tartalmaz az egyes választás-típusokra vonatkozó szabályokat, ezek meghatározása során a törvényhozó széles kö-

rú mozgástérrel rendelkezik. A testület többsége szerint a választópolgárok számára rendelkezésre álló azonos számú szavazat és valamennyi jelölő szervezet számára adott azonos versenyfeltételek alapján a szabályozás ebben a formájában alkotmányosnak tekinthető.

A Fővárosi Közgyűlés tagjainak választására vonatkozó új szabályozás alkotmányosságát vizsgáló 26/2014. (VII. 23.) AB határozathoz kapcsolódóan Salamon László különvéleményt fogalmazott meg. Ebben ugyanakkor Salamon bíró nem a választójog egyenlőségének sérelme mellett érvel, hanem úgy foglal állást, hogy nem volt indokolt a töredékszavazatok súlyozott számítására vonatkozó szabály AB általi megsemmisítése, álláspontja szerint ugyanis a töredékszavazatok számításának súlyozási szabálya nagymértékben ellentételezte a választókerületek nagysága közötti jelentős eltérést. Zavarba ejtő megállapítása szerint a „két – önmagában nézve az egyenlőség elvével ellentétben álló – megoldás egymással szemben állva és egymással szemben hatást kifejtve részlegesen kioltja egymást”. Álláspontjának alátámasztására egy alapvetően helyes érvet is felhasznál az ún. „kettős többség” elvével kapcsolatban: arra mutat rá, hogy a szavazati jog a képviseletnek csak egyik részjogosítványa, amely kizárólag csak a döntéshozatal szintjén alkalmas az egyenlőség elve önmagában fennálló sérelmének gyakorlati elhárítására – ilyen módon nézete szerint a „kettős többség” elve önmagában elégtelen, amellott szükség van töredékszavazatok súlyozott számítására vonatkozó szabály hatályban tartására is. Megnyugtatóbb lett volna a szavazati jog és a képviselet összefüggésére rámutató érvet azzal összefüggésben olvasni, hogy a kettős többség elve sem képes (a töredékszavazatok súlyozott számításához hasonlóan) az egyenlőtlenség kiküszöbölésére.

Mit gondol hatalommegosztásról, a függetlenség garanciáiról?

A bíróságok szervezetére és igazgatására, valamint a bírák jogállására vonatkozó szabályozás alkotmányosságát vizsgáló, a Kormány indítványa alapján meghozott 13/2013. (VI. 17.) AB határozathoz Salamon László különvéleményt fűzött. Fő állítása szerint „a jogalkotó nem lépte túl az Alaptörvényben biztosított jogkörét, amikor az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabályhelyeket sarkalatosnak minősítette”. Ismét a parlamenti szuverenitás gondolata sejlik fel, amikor Salamon László érvelésében arra

mutat rá, hogy „az Alkotmánybíróság mérlegelése során nem juthat olyan következtetésre, hogy az Országgyűlés által (...) sarkalatosnak minősített, olyan ismérvek miatt, melyek nincsenek az Alaptörvényben (átmeneti, egyszeri teljesüléssel hatályosul) ellentétes lenne az Alaptörvénnyel.” Az állításból az következik, hogy Salamon alkotmánybíró az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezési kompetenciáját vonja kétségbe, amikor – az Országgyűlés erre vonatkozó mozgásterével ellentétben – nem tartja lehetségesnek, hogy a testület kibontsa egy, az Alaptörvényben foglalt fogalom jelentéstartalmát. További felvetése Salamon Lászlónak, hogy a bírósági kinevezés megtagadása esetén – mivel valamennyi, lehetséges ok törvényi szabályozása nem kivitelezhető – az önkényes döntésekkel szemben elégséges garanciát jelent az indokolási kötelezettség. Ez a megközelítés tehát nem kíván meg többet a racionális magyarázat szigorúnak semmiképpen sem mondható követelményénél, amely természetesen nem alkalmas ugyanakkor arra, hogy ténylegesen kizárja a bírósági vezető esetlegesen önkényes döntését.

A semmisségi törvény alkotmányosságát vizsgáló 24/2013. (X. 4.) AB határozat esetében Salamon László a többséggel együtt szavazott és a határozathoz párhuzamos indokolást is fűzött. Érvelésében azt a nézetét fejt ki, amely szerint a törvényhozó hatalom beavatkozásának igazolható célja az adott esetkört érintően az emberi jogokon esett sérelmek intézményes orvoslása – szemben az amnesztiával, amely állami-politikai gesztusnak tekinthető.

A bírósági ügyáthelyezések alkotmányosságát vizsgáló 36/2013. (XII. 5.) AB határozathoz kapcsolódóan Salamon László különvéleményt fogalmazott meg. Az ügyáthelyezés alaptörvény-ellenességét elutasító álláspontja lényegében a törvényes bíróhoz való jog leegyszerűsítésén alapul. Érvelésében kifejti: a törvényes bíróhoz való jogból az következik, hogy a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság elnöke az előre meghatározott ügyelosztási rend szerint jelöli ki az eljáró bírót – ettől azonban álláspontja szerint különbözik az eljáró bíróság kijelölése, amely „különböző igazgatási aktus”-nak tekinthető. Álláspontja szerint nem merülhet fel az alaptörvény-ellenesség, arra tekintettel, hogy az eljáró bíróság kijelölése is előre meghatározott normatív szempontok szerint történik, amelyek mellett „a diszkrecionalitás igen szűk körben érvényesül”. Az OBH elnökének döntésével szemben igénybe vehető jogorvoslat hiánya Salamon László álláspontja szerint azért nem aggályos, mert „nem minősül sem bírósági, sem hatósági, sem közigazgatási döntésnek, ennek következté-

ben ezen döntésre a hivatkozott (a jogorvoslathoz való jogot biztosító) alaptörvényi rendelkezés nem vonatkozik”. Salamon László érvei alapján tehát a vizsgált jogintézményekre azért nem vonatkoznak alkotmányos követelmények, mert azok nem illeszkednek pontosan a korábban kialakított intézményi-fogalmi sémákba – amennyiben ez valóban így lenne, úgy a jogalkotó tetszőleges számú „alkotmányon kívüli” szabályt hozhatna létre, teljes mértékben kiüresítve az alkotmány funkcióját.

Mit gondol a szabadságjogokról?

A trafiktvörvényt alkotmányosnak minősítő 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatban foglalt döntéssel Salamon László egyetértett, ahhoz párhuzamos indokolást is csatolt. Érvelésében rámutat: a vállalkozáshoz való jog korlátozása szempontjából különbség van az állam által monopolizált foglalkozást jelenleg űző és azt a jövőre nézve tervező személyek helyzete között – az előbbi személyi kör esetében a vállalkozáshoz való jog erőteljesebb korlátozásáról lévén szó. Salamon László megállapítása szerint ugyanakkor esetükben azért nem állapítható meg az alapvető jog lényeges tartalmának sérelme, mert „a *dohánykereskedelmi tevékenység olyan általános kereskedelmi-szakmai tudással és tapasztalattal párosul, melynek birtokában (...) e tevékenységet már folytatni nem tudó vállalkozó számára más hasonló (kereskedelmi jellegű) tevékenységre történő áttérés nem válik megvalósíthatatlanná*”. Az érvelés abszurd következményekhez vezet, ez alapján szerzett jogok bármikor megvonhatók akkor, ha a jogalkotó szerint a jog alanyának van esélye, hogy anélkül is megéljenek a piacon. Erről a kérdésről is mást gondolt az Emberi Jogok Európai Bírósága, amely 2015 januárjában a *Vékony v Hungary* ügyben megállapította a tulajdonjog megsértését a trafikengedély kompenzáció nélküli megvonásáért.

A pénznyerő automatákkal kapcsolatos szabályozás alkotmányosságát vizsgáló 26/2013. sz. határozatnál a többségi állásponttal értett egyet Salamon László. A határozat érvelése rendkívül nagyvonalú: elfogadja a jogkorlátozás alkotmányos indokaként a közérdeket, amelyet egyébként nem nyilvános nemzetbiztonsági információk támasztanak alá. Bár az indoklás helyesen fogalmazza meg az alapvető alkotmányossági kérdést, amely a bizalomvédelemre és a szabályozási átmenet jogállami kialakítása épít, elmarad ezek érdemi megválaszolása.

A közszereplők bírálhatóságának kérdését az új Polgári Törvénykönyvvel összefüggésben vizsgáló határozathoz kapcsolódóan Salamon László különvéleményt fogalmazott meg. Fő érve szerint „a közéleti szereplők Alkotmánybíróság által is megerősített fokozott tűrési kötelezettsége, bírálhatósága sem értelmezhető oly mértékben kiterjesztően, ami lehetővé és alkotmányosan igazolhatóvá tenné, hogy a közügyek szabad vitatása keretében a közéleti szereplők személyiségi jogai anélkül, hogy a közérdek mást indokolna, ne részesüljenek másokkal azonos védelemben”. Érvelésének nehezen értelmezhető eleme szerint a közérdek feltételként történő felhívása a közéleti szereplők személyiségi jogainak védelmében azért indokolt, mert bírálhatóságuk, a közügyek szabad megvitatásának követelménye eleve közérdeket képez.

Összegzés

A vizsgált határozatok közül Salamon László egyiket sem jegyezte előadó bírónak. Öt különvéleménye közül kettő – a többségi döntéshez hasonlóan – valójában nem tekinthető a vizsgált törvény tartalmával szemben képviselt álláspontnak, hanem a többségitől eltérő megközelítési mód kifejtésének. Rövid párhuzamos indokolásai sok esetben sommás megállapításokat tartalmaznak, amelyekkel – e megállapítások természetéből következően – nehéz vitatkozni. Az egyes döntések tartalma alapján az alkotmányozáshoz, választáshoz, demokratikus vitához, hatalommegosztáshoz és a szabadságjogokhoz kapcsolódóan nem azonosíthatók olyan fogalmi csomópontok, amelyekhez kapcsolódóan kirajzolódna Salamon László szakmai álláspontja.

Salamon László érveléseiben kiemelt szerepet tulajdonít a jogalkotói célkitűzések érvényesülésének, meghatározó gondolatmenete szerint pedig a felmerülő alkotmányos feszültségek rendezése elsődlegesen a jogalkotó feladata. A szuverén parlamenti akarat doktrínája tehát ezekben az érvelésekben – implicit módon – önálló mérceként jelenik meg, ami látszólagossá teheti az alkotmányvédelmet. Ha a törvényhozó akarata, a jogalkotói szándék minden körülmények között érvényesül – sőt, az tekinthető az egyes szabályozások tartalmából következő alkotmányos feszültségek feloldására szolgáló, „optimális” eszköznek –, úgy az Alaptörvény normái és az Alkotmánybíróság döntései ténylegesen nem bírnak semmilyen jelentőséggel.

kormánybíróági felülvizsgálhatósága mellett érvelnek. Stumpf bíró párhuzamos indokolásában a hangsúlyt még alapvetően arra helyezi, hogy az Alkotmány és módosítása közötti kollíziót az AB-nek értelmezéssel kell feloldania, az Alkotmányon belül magasabb szinten álló „implicite megváltoztathatatlan elvek” nem vezethetők le. „(...) az alkotmánymódosító hatalom által elfogadott módosítások mindaddig az Alkotmány részévé válnak, amíg azokat az Alkotmánybíróság képes az Alkotmány többi részével egységben értelmezni. (...) Az Alkotmánybíróságnak (...) az a feladata, hogy az Alkotmányt a maga egészében és egységében szemlélve, az alkotmányi rendelkezések közötti kollíziót feloldja.”

Érvelésének hangsúlya azonban megváltozott az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek szabályait megsemmisítő 45/2012. sz. határozatban, amit több új alkotmánybíróval ellentétben Stumpf alkotmánybíró megszavazott. A döntéshez fűzött párhuzamos véleményében kifejezetten állást foglal az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálhatósága mellett: „Mindaddig tehát, amíg az Alaptörvényt módosító norma – az alkotmányértelmezés segítségével – képes az Alaptörvény részévé válni, azt az Alkotmánybíróság nem vetheti alá a beépülési parancs tartalmi alkotmányossági vizsgálatának. Amennyiben azonban az ellentét az Alaptörvény rendszerén belül feloldhatatlannak bizonyul, az Alkotmánybíróságnak ki kell mondania annak alaptörvény-ellenességet. Álláspontom szerint különösen abban az esetben kerülhetne sor erre, amikor az Alkotmánybíróság által egyszer már alaptörvény-ellenesnek mondott rendelkezés beépülése az Alaptörvény rendszerében feloldhatatlan ellentmondást okozna.” [180-181]

Ebből az álláspontból következett, hogy az Alaptörvény negyedik módosításáról szóló AB döntést nem szavazhatta meg. A 12/2013. sz. határozathoz különvéleményt fűzött, amiben [173, 185] amellett érvelt, hogy az alkotmányosság tartalmi követelményeit számon lehet kérni az alkotmánymódosító hatalomként eljáró Országgyűlésen is. „(...) ha az Alkotmánybíróság egy rendelkezést egyszer már tartalmi szempontból alaptörvény-ellenesnek mondott ki, az alappal veti fel az Alaptörvényen belüli feloldhatatlan ellentét vizsgálatát.”

Mit gondol demokráciáról, választásokról, demokratikus vitáról?

Stumpf bíró választásokkal kapcsolatos döntéseiben nehéz lenne az alkotmányosság szempontjából következetességet kimutatni.

Ő volt az előadója az államfő előzetes normakontroll indítványára a választási regisztrációt is vizsgáló és valamennyi támadott rendelkezés (az aktív regisztráció mellett a politikai reklámok közzétételének a közszolgálati médiára korlátozása) alaptörvény-ellenességét megállapító 1/2013. sz. határozatnak. Hozzá kötődik tehát az új választási szabályozás egyik kulcselemének kiiktatása, amivel őt (köztük négy új) alkotmánybíró nem értett egyet. Az AB e határozatában többet tett, mint amire az államfő kérte: a vizsgálatot a kérelemre történő névjegyzékbe vétel szükségességére is kiterjesztette az arányosságon túlmenően, majd a szükségességi-arányossági teszt kritériumrendszere mentén indulva megállapította az aktív választási regisztráció alaptörvény-ellenességét. A határozat még a közjogi átalakításokkal kapcsolatban gyakran mindezenhatóként hangoztatott kormányzati érvre is reagál, amikor megállapítja, hogy „önmagában az a tény, hogy egy jogintézmény, szabályozási megoldás egy vagy több külföldi (akár európai demokratikus) országban létezik, az Alaptörvénnyel való összhang megítélése szempontjából nem bír döntő jelentőséggel” [32].

Ugyancsak Stumpf bíró volt az előadója annak az öttagú tanácsban született AB végzésnek [3048/2014. (III. 13.) AB végzés], amelyben a testület az előbbiekhöz mérten következtetlenségül érdemi vizsgálat nélkül utasította vissza azt a panaszt, amelyik lényegében azt sérelmezte, hogy a magyarországi lakcímmel rendelkezők (így az indítványozó, aki hosszan, így a választások napján is olyan országban tartózkodik, ahol nincs magyar külképviselet) ki vannak zárva a levélben szavazás lehetőségéből. Ez a döntés a választási szabályozás egyik leginkább diszkriminatív megoldását engedte érvényesülni, úgy, hogy az AB kikerülte az ügyben az érdemi állásfoglalást.

A parlamenti választások előtt bevezetett kampánykorlátozások közül az egyik legtöbb port a választási plakátok közutak melletti elhelyezését korlátozó kormányrendelet-módosítás kavarta. Alkotmányjogi panasz alapján az ügy az AB elé is eljutott, a testület azonban a panaszt érdemben nem vizsgálta [3036/2014. (III. 13.) AB végzés]. Stumpf bíró ebben

az ügyben régi bírakkal szavazott, és csatlakozott Paczolay alkotmánybírónak ahhoz a különvéleményéhez, amely a többség visszautasító végzésével szemben érdemben megalapozottnak találta a beadványt. Emlékeztet, hogy a Kúria a Kvk.III.37.399/2014/3. számú határozatában úgy foglalt állást, hogy „A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 144. §-ának helyes értelmezéséből következik, hogy választási plakát elhelyezésére kizárólag a Ve. 144. §-ának rendelkezései az irányadók. A választási szervek a Ve. rendelkezéseinek való megfelelést vizsgálhatják, míg a közúti közlekedési szabályok, továbbá a reklámtáblák elhelyezésére vonatkozó rendeleti szabályok alkalmazásának választási ügyben nincs helye, tekintve, hogy a Ve. 144. §-a egy zárt szabályrendszert alkot.” Így a rendeleti tiltás ellenére a Ve. szabályai alapján jogszerűen elhelyezhetők választási plakátok közutak mellett oszlopokon.

A parlamenti és az önkormányzati mandátumszámítást közvetlenül érintő döntésekben Stumpf bíró a többi új alkotmánybíróhoz hasonlóan utat engedett a kormányzati szándékoknak. A 26/2014. sz. határozatban a testület többsége elutasította azt az összes ellenzéki parlamenti képviselő által benyújtott indítványt, amelyben a fővárosi közgyűlés megválasztásának a választások előtt négy hónappal bevezetett új szabályait kifogásolták. Az AB a kompenzációs listás mandátumszerzés súlyozott számítása kivételével nem találta alaptörvény-ellenesnek az új fővárosi választási rendszer alapvető szabályait. Az Alkotmánybíróságot mélyen megosztó döntés érdemével Stumpf bíró egyetértett, csak – Szalay Péter és Szívós Mária által is aláírt – párhuzamos indokolást fűzött hozzá. Ebben mintha az alkotmánybíró magát gyözködné arról, hogy jobb meggyőződése ellenére miért is szavazott a többséggel. Egyrészt megalapította, hogy az, hogy a törvényt a választásokat közvetlenül megelőző időszakban módosították, nem felel meg a választási rendszer stabilizálásával kapcsolatos alkotmányossági követelményeknek. De: ezt a problémát az indítvány nem vetette fel, ezért az AB nem foglalkozhatott vele és nem is evidens, mire jutott volna. De: szerinte a jövőben ezt a követelményt az AB számon kérheti. Másrészt Stumpf bíró elfogadta a többség érvelését arról, hogy a törvényi szabályok *potenciálisan* alkalmasak a polgármesterek közgyűlési tagságával előidézett egyenlőtlenség kompenzálására. De: hiányolta, hogy ennek nem történt meg a *tényleges* körülményekre tekintettel lévő elemzése, ami akár az ellenkező eredményre is vezethetett volna. De: döntő érvként mégis elfogadja, hogy a jog-

biztonság érdekében az AB ilyen vizsgálattal nem húzhatta el a döntését. Mindezt olvasva megmaradhat bennünk e kérdés: vajon Stumpf bírónak hogyan sikerült meggyőzni önmagát arról, hogy helyesen tette, amikor megszavazta a döntést?

Ami az érdemi parlamenti vitát és az ellenzéki jogokat illeti, Stumpf bíró a 164/2011. (XII. 20.) AB határozattal, amelyet előadó bíróként jegyzett, határozottan állt ki ezek érvényesüléséért. A testület többsége ebben a döntésben közjogilag érvénytelennek nyilvánította és megsemmisítette az egyháztörvényt, mivel a parlamenti zárószavazás előtt benyújtott, és így érdemben meg nem vitatható módosító indítvány elfogadása a törvényjavaslatban koncepcionális változásokat eredményezett.

Később viszont Stumpf bíró megszavazta a 10/2013. (IV. 25.) AB határozatot, amellyel a többség lényegében jóváhagyta a Demokratikus Koalícióhoz tartozó képviselők frakcióalakításának házszabály-módosítással történt megakadályozását. A két ügy közötti szembevetendő különbség, hogy utóbbi az egyháztörvény felülvizsgálatával ellentétben nem érintette alapjogok érvényesülését, hanem kifejezetten egy (ellenzéki) párt parlamenti jelenlétének, parlamenti vitákban történő részvételének feltételeire vonatkozott. Ugyanis a frakcióalakítás lehetőségével az ahhoz kapcsolódó többletjogok miatt (bizottsági helyek, felszólalási lehetőségek és finanszírozás) egy ellenzéki párt sokat nyerhet, a kormánypárt pedig sokat veszthet. Így a döntés az egész parlamenti ciklusra kihatóan segítette a kormánypárt politikai működését és gyengített egy ellenzéki párt lehetőségeit.

Mára már a strasbourgi Európai Emberi Jogi Bíróság is megerősítette, hogy nincs összhangban a képviselői szólásszabadság követelményével a parlamenti fegyelmi jogi szabályozást helyben hagyó alkotmánybírói álláspont. A testület korábban egy jobbikos képviselő alkotmányjogi panaszait utasította el e tárgykörben [3206/2013. (XI. 18.) és 3207/2013. (XI. 18.) AB végzés], amit azonban Stumpf bíró nem szavazott meg. Különvéleményeiben megfogalmazott kifogásai az alkotmánybírói *eljárás* és *módszerét* érintik. Ezek szerint a testületnek részben eleve nem is lett volna szabad a panasszal érdemben foglalkoznia, részben az alapjogkorlátozás megengedhetőségét a szükségességi-arányossági tesztet követve ténylegesen vizsgálnia kellett volna. Mindez viszont homályban hagyja azt, mit is gondol valójában Stumpf bíró a képviselői szólásszabadságról és az Európai Emberi Jogi Egyezményvel ellentétesnek bizonyult fegyelmezési eszközök alkotmányosságáról.

Mit gondol hatalommegosztásról, a függetlenség garanciáiról?

A kétharmados többség a közjogi szabályozás átalakításával párhuzamosan a tisztségekbe is saját jelöltjeit ültette. Maga Stumpf bíró is így került a testületbe az alkotmánybíró-jelölési szabályok 2010-es módosítását követően. Talán ezzel magyarázható, hogy a személycseréket megalapozó jogszabály-módosításokkal kapcsolatos ügyekben – az AB többségével szemben – nem szavazott azok megsemmisítésére.

Már 2010 nyarán a kormánytöbbség törvénymódosítással kívánta elérni, hogy az autonóm jogállású Gazdasági Versenyhivatal vezetésébe új személyek kerüljenek. Ennek érdekében az elnökhelyettesek mandátumát az elnök hivatali idejének lejártához kötötte, ezzel lerövidítve a hivatalban lévő elnökhelyettesek megbízási idejét is. Az Alkotmánybíróság 183/2010. sz. határozatában a visszaható hatályú szabályt megsemmisítette – Stumpf bíró különvéleményében ezzel nem értett egyet, vagyis utat engedett volna a visszaható hatályú törvény által lehetővé tett személycseréknek.

A bírák kényszernyugdíjazásával a kormányzat a tapasztaltabb, vezetői pozícióban lévő bíraktól igyekezett szabadulni. Az AB a szabályozást a 33/2012. sz. határozatban *ex tunc* hatállyal alkotmányellenessé minősítette, amihez Stumpf bíró – valamennyi új alkotmánybíróhoz hasonlóan – különvéleményt csatolt. Ebben a visszamenőleges hatályú megsemmisítés indokoltságát vitatta, rámutatva, egyébként jogosan, arra is, hogy nem tudni, mi lesz a jogkövetkezménye a döntésnek a felmentett bírák szolgálati viszonyára nézve. Emellett ugyancsak komoly érvekkel kritizálta a panasz befogadását is, hiszen a felmentett bírák nem valamely alapjoguk, hanem a bírói függetlenség elvének sérelmére hivatkoztak. A különvélemény azonban homályban hagyja Stumpf alkotmánybíró érdemi álláspontját arról, hogy alkotmányosan elfogadható-e a bírák kényszernyugdíjazással végrehajtott elmozdítása hivatalukból. Akár úgy is olvashatjuk, mintha többet, az alkotmányos állapot tényleges helyreállítását várta volna a testülettől, amikor így fogalmazott: „*az Alkotmánybíróság következetesen csak úgy dönthetett volna a visszamenőleges hatályú megsemmisítésről, ha határozatában egyúttal kötelezettségként kifejezetten rögzíti a felmentett bírákat érintően, hogy biztosítani kell a megszüntetett szolgálati jogviszonyuk helyreállítását.*” Szavazatával viszont, noha ezt nem könnyű követni, a kényszernyugdíjazást jóváhagyó új alkotmánybírákkal tartott.

Mit gondol a szabadságjogokról?

Az alapjogok (vallásszabadság, szólásszabadság, információszabadság) érvényesülésével kapcsolatos ügyekben többször Stumpf alkotmánybírónak az Alkotmánybíróság átlagánál bátrabb és következetesebb, alapjogvédő álláspontját rekonstruálhatjuk.

Stumpf bíró volt az előadója nemcsak az egyháztörvény közjogi érvénytelenségét megállapító 2011-es döntésnek (ld. fentebb), hanem annak a 6/2013. sz. határozatnak is, amelyben a testület megállapította, hogy az egyházi státuszról szóló döntésnek az alapvetően politikai jellegű Országgyűléshez telepítése nem egyeztethető össze az Alaptörvénnyel. Az AB alaptörvény-ellenesnek minősítette azokat a törvényi szabályokat, amelyek alapján korábbi egyházak e jogállásukat elvesztették. 2014 nyarán pedig ugyancsak Stumpf bíró jegyezte a 27/2014. sz. AB határozatot, amely a korábbi panaszjárásban alkotmányellenessé nyilvánított jogfosztó rendelkezés konkrét ügyben történő alkalmazhatóságát zárta ki. A vallásszabadság érvényesülése tekintetében lényeges az az megállapítás, amely az úgynevezett bevett egyházak és vallási tevékenységet végző szervezetek közötti különbségtételre mutat rá, kimondva, hogy előbbiek státuszához a jogszabályok „*olyan többletjogosultságokat társítanak, amelyek érdemben segítik, előnyökhöz juttatják a bevett egyházak vallási és anyagi működését, ezáltal az érintett vallási közösségek vallásgyakorláshoz való jogát*” [61].

A hét különvéleménnyel meghozott 21/2013. sz. határozat és az ugyanilyen aránnyal elfogadott 5/2014. sz. határozat, amelyeknek Stumpf bíró volt az előadója, az információszabadság érvényesülése szempontjából progresszív alkotmányos követelményt fogalmaztak meg, amely általában is kizárja, hogy a közérdekű adatot kezelő állami szervek ténylegesen fennálló legitim indok nélkül, diszkrecionális jogkörben tagadhassák meg a döntés-előkészítő adatok kiadását.

Stumpf bíró egyedülként fűzött különvéleményt (Paczolay bírónak a többségtől alapvetően eltérő koncepción nyugvó párhuzamos indokolása mellett) ahhoz a határozathoz [19/2014. (V. 30.) AB határozat], amelyben az AB megállapította az internetes oldal fenntartójának feltétel nélküli felelősségét a nem moderált kommentekért. A véleményszabadság mellett érdemben is állást foglalva vitatta a többség által alkotmányosnak talált jogkorlátozás arányosságát, felhívva a figyelmet enyhébb jogkorlátozó eszközökre.

A trafiktörvényt alkotmányosnak minősítő 3194/2014. sz. határozathoz Stumpf bíró viszont csupán párhuzamos indokolást csatolt. Ebben ugyan rámutat arra, hogy a testület érvelésében az alapjog-korlátozás szükségességét valójában nem igazolta – a döntést mégis támogatta.

Összegzés

Bár az „új” alkotmánybírák közül Stumpf bíró tölti be legrégebben a hivatalát, az általunk kiválasztott határozatok tekintetében azon alkotmánybírák egyike volt, akik legritkábban fűztek különvéleményt a döntésekhez: mindössze négy esetben (bírák kényszernyugdíjazása, negyedik alaptörvény-módosítás, országgyűlési képviselők véleménynyilvánítási joga, választási plakátok kihelyezése). A bírák kényszernyugdíjazásától eltekintve ilyenkor, ahogyan sok más esetben is, az új bírakkal szemben adta le szavazatát. Nem állíthatjuk tehát, hogy a testületen belül kirajzolódó törvonalnak következetesen azon az oldalán állna, ahova alkotmánybíróvá jelölési és választási körülményei predesztinálnák. Ugyanakkor azt sem mondhatjuk, hogy döntéseit kivétel nélkül a következetes alkotmányvédő álláspont vezérelné. A ritka különvélemények azt jelzik, hogy sok esetben az új többség idején már az új bírókkal tartott. Stumpf bíró nem fűzött különvéleményt a semmisségi törvényt Alaptörvény-konformnak minősítő döntéshez [24/2013. (X. 4.) AB határozat], utat engedett a parlamenti és az önkormányzati mandátumszámításról szóló új szabályok érvényesülésének, csakúgy, mint a magántulajdont és a vállalkozási szabadságot a pénznyerő automaták, a takarékszövetkezetek és a trafikok ügyében korlátozó kormányzati intézkedéseknek. Tevékenységében mintha alkotmányos meggyőződésével küzdene politikussá: az alkotmányosság hívei gyakran egyetérthetnek érveivel, de szavazatát több ügyben nehez lenne alkotmányos érvekkel magyarázni.

Szalay Péter

A kormányzat bírása vagy ügyvédje?

Szalay Péter (1960) az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerzett jogász diplomát, 1984-ben. 1989-ben jogi szakvizsgát tett. 1984 és 1987 között az ELTE ÁJK Államjogi (Alkotmányjogi) Tanszékének MTA-TMB tudományos ösztöndíjas gyakornoka. 1987 és 1988 között az Igazságügyi Minisztérium Törvényelőkészítő Főosztályán előadó, majd 1988 és 1990 között Pozsgay Imre államminiszter Titkárságán kormánytanácsos, később kormányfőtanácsos. 1990 és 1992 között a Miniszterelnöki Hivatalban, közelebbről a Miniszterelnöki Kabinetben dolgozott a parlamenti ügyekért felelős kormányfőtanácsosként. 1993 és 1998 között a Pénzügyi Központ (később Pénzügyi Központ Rt., Pénzügyi Központ Bank Rt.) jogi igazgatójaként dolgozott. 1998-tól a Jutasi és Társai Ügyvédi Iroda tagjaként ügyvédi praxist folytatott. Az Országgyűlés 2011 júniusában választotta az alkotmánybíróvá.

Szalay Péter a rendszerváltás előkészítéséhez kapcsolódó kodifikációs munkában is komoly szerepet játszott, ilyen módon belülről is jól ismerte az 1989-es alkotmányozás sajátosságait. A rendszerváltást követően tudományos tevékenysége háttérbe szorult, elsősorban gyakorló jogász munkája volt meghatározó.

Mit gondol az alkotmánybíráskodás szerepéről?

Szalay Péter különvéleményt fogalmazott meg az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek (Ár.) alkotmányosságát vizsgáló 45/2012. (XII. 29.) AB határozathoz kapcsolódóan. Álláspontja formális, azonban ez a megközelítés kérdéses. Kifejti, hogy az Ár. megalkotásakor az Alaptörvény még nem volt hatályban, ennek megfelelően nem okoz alkotmányos feszültséget, ha az Ár. megalkotása nem volt összhangban az Alaptörvény eredeti felhatalmazó rendelkezésével. Egyértelműen elutasítja a testület többségi álláspontját, miszerint az Ár.-nek tartalmi szempontból is összhangban kell lennie a felhatalmazás kereteivel. Természetesen maga is érzékeli

Ár. „csúszdatörvény” jellegét, amelynek megfelelően az Ár-t az Alaptörvény részeként meghatározó utaló szabályok következményeként alkotmányos védelmet élvezhetnek olyan rendelkezések is, amelyek formálisan nem részei az Alaptörvénynek – ennek feloldására azonban kizárólag alkotmányos követelmények meghatározását tartja elképzelhetőnek.

Az Alaptörvény negyedik módosításának alkotmányosságát vizsgáló 12/2013. (V. 24.) AB határozat kapcsán Szalay Péter a többségi álláspontot támogatta, amely tartózkodott az alaptörvény-módosítás tartalmi felülvizsgálatától. Bár a többségi álláspont azon megállapítása, amely szerint az Alkotmánybíróság nem lehet bírása az alkotmányozó hatalomnak, elméletileg vitaképes álláspont lehet, – ez oda vezet, hogy bármit be lehet írni egy alkotmányba, akár azt is, hogy az ég zöld, a fű pedig kék, de azt is, hogy az emberi életet nem kell tiszteletben tartania az államnak. És el lehet fogadni az Alaptörvény Negyedik Módosítását.

Mit gondol demokráciáról, választásokról, demokratikus vitáról?

Az egyháztörvény közjogi érvénytelenségének kérdését vizsgáló határozathoz kapcsolódóan Szalay Péter Paczolay Péter különvéleményéhez csatlakozott. A többségi vélemény a közjogi érvénytelenség megállapítását a „megfontolt és minőségi törvényalkotás” követelményére figyelemmel, a zárószavazás előtti módosító javaslat (koherencia-zavar kiküszöbölésére irányuló) funkciójával ellentétes gyakorlása miatt tartotta megállapíthatónak. Paczolay Péter különvéleménye e megállapítás helytállóságát vitatva, arra hívja fel a figyelmet, hogy a törvényhozási eljárás házszabályban foglalt rendelkezéseinek sérelme ehhez önmagában nem elegendő, amennyiben pedig ellentét áll fenn az Alkotmány valamely tartalmi előírásával, úgy ennek vizsgálata is szükséges.

Az általános választási regisztráció intézményének alkotmányosságát vizsgáló határozat esetében Szalay Péter a szabályozás megsemmisítésére szavazó többségi állásponttal értett egyet. Fontos megállapítása az AB határozatnak az is, hogy „a politikai reklámok közzétételének korlátozása nemcsak a pártok, hanem minden személy és szervezet szólásszabadságát érinti” – ebben a vonatkozásban tehát Szalay Péter többséget alkotó bírótársaihoz hasonlóan a nyilvánosság és a szólásszabadság mellett állást.

A frakcióalakításra vonatkozó új házszabályi rendelkezések alkotmányosságát vizsgáló 10/2013. sz. határozathoz kapcsolódóan Szalay Péter szintén a többséggel szavazott – ez a döntés azonban hatályban tartotta a Házszabály kérdéses rendelkezéseit. Említést érdemel, hogy a testület érdemben nem foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy milyen módon értékelhető a Ház „címzett” jogalkotása, amelynek megfelelően ténylegesen egy pontosan azonosítható, ellenzéki frakciójukat korábban elhagyó képviselői kört zárt ki a frakcióalakítás lehetőségéből, mindössze néhány nappal egy új frakció alakításának lehetséges időpontja előtt. A többségi vélemény döntően formális választ adott az alapkérdésre, mindössze azt rögzítve, hogy a frakcióalakítás szabályait mint szervezeti-működési szabályokat – az alkotmányosság tág határai között – az Országgyűlés maga határozhatja meg.

A választási plakátok közutak melletti elhelyezését korlátozó, közvetlenül az országgyűlési választás előtt megalkotott kormányrendelettel összefüggésben benyújtott alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság vizsgálta a 3036/2014. sz. végzésével. A rendkívül szoros szavazati aránnyal meghozott döntés során Szalay Péter a visszautasítás álláspontján lévő többséggel szavazott. Döntése azért is szembevetendő, mert – ezen döntés tartalmával ellentétben – a választási eljárási törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányosságát vizsgáló 1/2013. sz. határozat megszavazásával korábban a testületnek a politikai kampány (közéletből a politikai reklámok) alkotmányos jelentőségét, a szólásszabadsággal való szoros összefüggést hangsúlyozó álláspontját támogatta.

Az új országgyűlési választási szabályozás egyik legtöbbet vitatott elemét, az egyéni választókerületekben győztes jelölteket megillető töredékszavazatok kérdését alkotmányossági vizsgálat tárgyává tévő alkotmányjogi panaszt a 3141/2014. sz. határozatával a testület elutasította. Az ügy előadó bírója Szalay Péter volt. A határozat indokolása kiemeli, hogy az Alaptörvény a választási alapelvek rögzítésén túl nem tartalmaz az egyes választás-típusokra vonatkozó szabályokat, ilyen módon ezek meghatározása során a törvényhozó széleskörű mozgástérrel rendelkezik. Ezen túl érdemi érvek valójában nem olvashatók a határozatban: a testület többsége elsősorban a választópolgárok számára rendelkezésre álló azonos számú szavazat és valamennyi jelölő szervezet számára adott azonos versenyfeltételek alapján jut arra a következtetésre, hogy a szabályozás ebben a formájában alkotmányosnak tekinthető. Megfontolandó Lévay Miklós

alkotmánybíró különvéleményében írt érv, amely szerint (amennyiben a kompenzáció önmagában a választási rendszer arányosítását szolgáló elem) ezzel a megoldással „az arányosítás önmaga ellentétébe átcsapva a rendszert aránytalaná teszi”.

A képviselői szólásszabadságot korlátozó parlamenti fegyelmi jogi szabályozást helybenhagyó végzések meghozatala során Szalay Péter a többségi döntést támogatta, ahhoz kapcsolódóan saját érveit párhuzamos indokolás formájában sem fejtette ki. A végzések érvelési kerete szerint a kérdést az egyéni képviselői jogok érvényesülése és a hatékony parlamenti munka biztosítása közötti egyensúly keresése útján szükséges vizsgálni. A testület komolyan vehető érveket nélkülöző, sommás megállapítása szerint a parlamenti munka ellehetetlenülésének megelőzésére figyelemmel a szabályozás nem tekinthető a véleménynyilvánítási szabadság aránytalan korlátozásának.

Mit gondol hatalommegosztásról, a függetlenség garanciáiról?

A bírák kényszernyugdíjazására vonatkozó előírások alkotmányosságát vizsgáló 33/2012. sz. határozat elfogadását Szalay Péter nem támogatta, Lenkovich Barnabás különvéleményéhez csatlakozott. A testület többsége állást foglal amellett, hogy sérti a bírói függetlenséget, ha a bírákat elmozdítják tisztségükből és ügyeikről leválasztják őket, valamint a tisztség gyakorlásával összefüggésben új életkori határ bevezetésére csak fokozatosan, kellő átmeneti idő alatt, az érintett bíró elmozdíthatatlansága mellett lehet helye. Szalay ezzel szemben úgy érvel különvéleményében, hogy nem lett volna helye a kérdéses szabályozás megsemmisítésnek arra tekintettel, hogy az „az Alaptörvény más rendelkezésével” – valójában az Átmeneti rendelkezésekben foglaltakkal – összhangban van. Szalay Péter részéről az Ár. alkotmányi rangú normaként történő kezelése következetes álláspont képviselését vetítette előre.

A bíróságok szervezetére és igazgatására, valamint a bírák jogállására vonatkozó szabályozás alkotmányosságát vizsgáló, a Kormány indítványa alapján meghozott 13/2013. sz. határozatot Szalay Péter előadó bíróként jegyezte. A határozat részletesen elemzi az indítványokban érintett kérdéseket, az érvelést azonban több tekintetben egyfajta óvatosság jellemzi. Az OBH elnök személyzeti jellegű intézkedéseket tartalmazó határozata-

ival kapcsolatban alkotmányos követelményként fogalmazza meg az okoszerű, kimerítő és a jogorvoslathoz való jogról szóló tájékoztatásra is kiterjedő indokolás követelményét. Mulasztást állapít meg a határozat abban a vonatkozásban, hogy a jogalkotó nem szabályozta, az OBH elnöke és a Kúria elnöke milyen esetkörökben, milyen indokok alapján nyilváníthatja eredménytelennek az olyan bírói álláshelyre kiírt pályázatot, amelyre egyébként több érvényes, és a bírói tanácsok által rangsorolt pályázat is időben beérkezett. Amikor a testület arra jut, hogy a jogalkotó meghatározott, sarkalatosná nyilvánított kérdésekben túllépte a számára adott felhatalmazás kereteit, a határozat indokolása fontosnak tartja leszögezni: „Hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy nem maguk a szabályok alap-törvény-ellenesek, hanem a Bjt.-nek és a Bszi.-nek ezeket a szabályokat sarkalatosná minősítő §-ának bizonyos részei”.

A semmisségi törvény alkotmányosságát vizsgáló 24/2013. sz. határozat esetében Szalay Péter a többséggel együtt szavazott, a határozathoz párhuzamos indokolást sem fűzött. A többségi érvelés megállapítása, amely szerint „a jogalkotó nem sértette meg sem a hatalmi ágak megosztása, sem a jogállamiságból következő jogbiztonság elvét azzal, hogy ex lege semmissé nyilvánította a Semmisségi törvényben azok elítélését, akiket a 2006 őszi tüntetésekhez kötődő eljárásokban ítélték el” határozott álláspontot közvetít ugyan, de teljes mértékben nélkülözi a döntéshez vezető érvek világos és meggyőző bemutatását.

A bírósági ügyáthelyezések alkotmányosságát vizsgáló 36/2013. sz. határozat esetében Szalay Péter szintén a többséggel szavazott. Bár az ügyáthelyezésre vonatkozó, kifogásolt rendelkezéseket a jogalkotó korábban már hatályon kívül helyezte, az Alkotmánybíróság többségi érvelésében rögzítette: hiába volt csak kivételesen alkalmazható az ügyáthelyezés, agályos, hogy ahhoz normatív módon meghatározott szempontok nem kapcsolódtak, alkalmazása kizárólag az OBH elnökének belátásán múlt.

Mit gondol a szabadságjogokról?

A guberálást szankcionáló önkormányzati rendelet alkotmányosságát vizsgáló 176/2011. sz. határozat meghozatala során Szalay Péter az alkotmány sértés megállapítása mellett érvelő többséggel együtt szavazott. A határozat érvelése nem követi minden esetben az alapjogi dogmatiká-

ban részletesen kidolgozott módszertant és fogalmakat, azonban kétségkívül okszerű, racionális érvelést tartalmaz.

Hasonló módon a többségi döntés részese volt Szalay Péter a közterület életvitelszerű lakhatásra való használatának lehetséges szankcionálását vizsgáló, 38/2012. sz. határozat meghozatala során. A határozat fő megállapításai szerint összeegyeztethetetlen az emberi méltóság tiszteletben tartásának követelményével a közterületen lakás szankcionálása – amely intézkedésnek ugyanakkor a legitim célja sem azonosítható.

A családvédelmi törvény alkotmányosságát vizsgáló 43/2012. sz. határozatot Szalay Péter előadó bíróként jegyezte. A határozat arra vonatkozó megállapítása, hogy a törvény a család szűkítő definícióját adja, míg az állam intézményvédelmi kötelezettsége más, kölcsönös gondoskodáson alapuló, tartós érzelmi és gazdasági életközösségekre is vonatkozik, kétségkívül helyes – igazolható volt tehát a törvény családfogalomra vonatkozó definíciójának megsemmisítése. Gyenge lábakon áll ugyanakkor a határozat érvelése azon megállapítás vonatkozásában, amely – szemben az alapvető jogok biztosának indítványában kifejtettekkel – nem tekinti alaptörvény-ellenes helyzetnek és szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetésnek, hogy a törvény család-fogalma az azonos nemű párok bejegyzett élettársi kapcsolatára sem terjed ki. Az indokolás szerint „nem a bármilyen társ kapcsolatban őket kell a törvényhozónak ez alapján családként elismernie”, ugyanis „az állam az élet továbbadásának potenciális lehetősége miatt, e célhoz kötötten védi a családot”. E megállapítás normatív alapjai egyrészt kétségesek, másrészt a célkitűzés teljesülését természetesen semmilyen módon nem veszélyezteti, ha azonos nemű párok kapcsolatait is családként ismeri el az állam. Ennél jóval lényegesebb, hogy egy állami célkitűzés teljesülése nem eshet olyan súllyal latba egy mérlegelési helyzetben, mint az emberi méltóság védelmének követelménye. Megfelelően szemlélteti ezt az ellentmondást, hogy maga a határozat sem tartja igazolhatónak, hogy a vizsgált törvény – a különböző nemű házastársakhoz képest – a törvényes öröklés lehetőségéből is kizárja az azonos nemű, bejegyzett élettársi kapcsolatban élő személyeket.

Az egyháztörvény egyes tartalmi rendelkezéseinek alkotmányosságát vizsgáló 6/2013. sz. határozathoz kapcsolódóan Szalay Péter Dienes-Oehm Egon különvéleményéhez csatlakozott. Az egyházként történő elismerésről szóló országgyűlési döntés politikai meghatározottságát és a jogorvoslat hiányát alaptörvény-ellenesnek nyilvánító többségi érve-

léssel szemben a különvélemény alapvetően formális megközelítést alkalmaz. A különvélemény Szalay Péter által is aláírt pontja arra mutat rá, hogy a törvény megalkotáskor hatályban volt az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek a szabályozás tartalmára és kereteire felhatalmazást adó rendelkezése, ilyen módon a törvényi szabályozás alkotmányos alapjai rendelkezése, ilyen módon a törvényi szabályozás alkotmányos alapjai biztonságban tekinthetők. Ez az érv többször megjelenik a Szalay Péter nevéhez köthető különvéleményekben, lényeges azonban rámutatni arra a körülményre, hogy a hivatkozott, egyébként vitatható alkotmányos alap az alkotmánybírói vizsgálat időpontjában már nem állt fenn. Természetesen nem tekinthető érdemi érvnek a különvélemény utalása az Alaptörvény folyamatban lévő, negyedik módosítására, amely egyébként egyház-kezelési eljárásokra vonatkozó szabályokat is tartalmazott.

A pénznyerő automatákkal kapcsolatos szabályozás alkotmányosságát vizsgáló 26/2013. sz. határozat többségi érvelésével értett egyet Szalay Péter, ami rendkívül nagyvonalú abban az értelemben, hogy elfogadja a jogkorlátozás alkotmányos indokaként azt a közérdeket, amelyet nem nyilvános nemzetbiztonsági információk támasztanak alá. Arra tekintettel, hogy a szerencsejátékokra vonatkozó szabályozással összefüggésben – a bizalomvédelem mellett – elsősorban a szabályozási átmenet jogállami kialakítása képezte az alapvető alkotmányossági kérdést, nehéz mire venni azt a megállapítást, amely szerint „a felkészülési idő biztosítása a hatályba léptetett jogszabály végrehajtásának hatékonyságát redukálva éppen a jogalkotói szándék ellen hatott volna”, az pedig egyenesen paternalista érv, hogy „okkal valószínűsíthető az is, hogy az esetleg biztosított felkészülési időszakban kiszámíthatatlanul felerősödött volna a pénznyerő automatakhöz fűződő 'játékkedv', azaz éppen a kivédendő negatív jelenségek szaporodásához vezethetett volna”.

A közszereplők bírálhatóságának kérdését az új Polgári Törvénykönyvvel összefüggésben vizsgáló 7/2014. sz. határozathoz kapcsolódóan Szalay Péter a többségi véleményt támogatókhoz csatlakozott. A közéleti szereplők bírálhatóságához kapcsolódó „méltányolható közérdeket”, mint feltételezt megsemmisítő határozat alapvetően a véleménynyilvánítással összefüggésben az Alkotmánybíróság által korábban kialakított mércéket veszi alapul, ilyen módon ebben a vonatkozásban a korábbi alkotmányos gyakorlat továbbvitelének tekinthető.

A trafikktörvényt alkotmányosnak minősítő AB-határozat esetében Szalay Péter a többségi döntést támogatta, ahhoz párhuzamos indokolást nem

csatolt. Vélhetőleg egyetértett tehát azzal a megállapítással, hogy a dohánytermékek kereskedelmére vonatkozó szabályozás teljeskörű átalakítása nem járt sem a tulajdonhoz való jog, sem pedig a vállalkozáshoz való jog sérelmével.

Összegzés

Szalay Péter különvéleményei és az általa előadó bíróként jegyzett határozatok alapján kirajzolódnak olyan kérdéskörök, amelyek vélhetőleg közelebb állnak szakmai érdeklődéséhez, vagy amelyekkel összefüggésben szilárd meggyőződéssel bír a kapcsolódó alkotmányos értékekről, azok lehetséges megközelítési irányairól: egyértelműen ilyennek tekinthetők a bírák jogállására és a bírósági igazgatásra vonatkozó kérdések, az egyházak jogállásával kapcsolatos kérdések, valamint a család fogalmával kapcsolatos kérdések. Visszatérő elem a Szalay Péter által jegyzett érvelésekben a formális jogi szemlélet, amely – elsősorban az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseihez kapcsolódóan – elsősorban a szabályozás megalkotásának jogalapjára helyezi a hangsúlyt. Érveléseiben szigorúan támaszkodik a jogértelmezés és jogalkalmazás szakmai követelményeire, azonban azokban kisebb hangsúlyt kapnak az alkotmányértelmezés sajátos módszertani szempontjai. Az egyes döntések tartalma alapján egyes kép rajzolódik ki Szalay Péter hatalommegosztásról, demokratikus hatalomgyakorlásról és szabadságjogokról alkotott felfogásával kapcsolatban. Míg az általános választási regisztrációt alkotmányértőnek, a fővárosi választási rendszer egyenlőtlenségét elfogadhatónak tartotta; a közszereplők bírálhatóságának korlátozását nem tartotta megengedhetőnek, ugyanakkor elfogadhatónak ítélte a képviselői szólásszabadságot korlátozó parlamenti fegyelmi jogi szabályozást; míg a guberálás tiltását és a hajléktalanság szankcionálását az emberi méltóság védelméből következően nem tartotta elfogadhatónak, megengedhetőnek ítélte a családvédelmi törvény azonos nemű párokra hátrányos rendelkezéseit.

Szívós Mária

A megfelelés ígézetében

Szívós Mária (1949) a szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerzett diplomát 1978-ban. A jogi szakvizsgát 1984-ben tette le, ezt követően ügyvédként praktizált. Bírói tevékenységét 1993-ban kezdte meg a budapesti II. és III. kerületi bíróságon, büntető ügyszakon. 2000-től a Fővárosi Bíróság bírāja, 2001-től titkárságvezető-helyettesi pozícióban. 2002-től a Fővárosi Bíróság Büntető Kollégiumának tagja (nyomozási bíró), 2008-tól ugyanitt tanácselnök. Személye akkor került a nyilvánosság érdeklődésének keresztútjába, amikor a 2006-os zavarásokkal összefüggésben indult büntetőeljárások idején az általa vezetett tanács az első fokon eljáró bíróság döntéseinek döntő többségét megváltoztatva szabadlábra helyezte az utcai zavarásokban részt vevő, előzetes letartóztatásba helyezett személyeket. 1995 óta a Pázmány Péter Katolikus Egyetem jogi kara Büntető Anyagi, Eljárási és Végrehajtási Jogi Tanácskének megbízott oktatója. Szakmai előlétele alkotmányjogi nézeteihez nem nyújt támpontokat.

Mit gondol az alkotmánybíráskodás szerepéről?

Szívós bírónak eddig két alkalommal, az Alaptörvény átmeneti rendelkezései, illetve negyedik módosítása felülvizsgálatakor kellett állást foglalnia az alkotmányozó (alkotmánymódosító) hatalom alkotmánybírói kontrolljának lehetőségéről. Az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek egyes szabályait megsemmisítő 45/2012. sz. határozathoz fűzött különvéleménye szerint a felülvizsgálatra a testületnek nem volt joga, az AB túllépte a hatáskörét. Ezzel összhangban, a negyedik Alaptörvény-módosítást helyben hagyó, annak tartalmi vizsgálatát visszautasító 12/2013. sz. határozat elfogadásakor a többséggel tartott. Említett különvéleménye arról árulkodik, hogy a 2011-es Alaptörvény legitimitásának megalapozásáról a kormányzatával azonos nézeteket vall. Az 1989-es Alkotmányt



csupán az 1949-től számított időszakot lezáró Alaptörvény előtti átmeneti jellegű dokumentumnak tekinti [268].

Az elmúlt években a kétharmados többség számos esetben úgy igyekezett kiküszöbölni alapjog-sértő törvények alkotmánybíróági megsemmisítését, hogy magát az Alaptörvényt módosította. Szívós bíró különvéleményeinek tanúsága szerint az ilyen Alaptörvény-módosítások eredményét az Alkotmánybíróságra kötelezőnek tartja. Míg a 6/2013. sz. határozatban a többség alaptörvény-ellenesnek találta azt a szabályozást, amely az egyházi jogállást a parlament döntésétől tette függővé, addig Szívós bíró álláspontja szerint az Alkotmánybíróságnak be kellett volna várnia az erről szóló szabályokat (amelyeket korábban az Átmeneti rendelkezések tartalmazott) Alaptörvénybe emelő negyedik Alaptörvény-módosítást [309-314]. Ezzel azt sugallja: a negyedik módosítás alaptörvény-konformmá tette volna az egyházi jogállás elnyerését parlamenti mérlegeléshez kötő szabályozást. Ugyanez a megközelítés érhető tetten a 36/2013. sz. határozathoz fűzött különvéleményében. Ebben a véleményében, mivel időközben az Országgyűlés a negyedik módosítással beemelte az Alaptörvénybe a bíróságok közötti ügyáthelyezés intézményét, Szívós úgy érvel, a testület már nem vizsgálhatta volna felül az Országos Bírósági Hivatal elnökének korábbi törvények szerint biztosított hatáskörét az eljáró bíróság kijelölésére [151]. Ez azért vitatható, mert az adott ügyben alkotmányjogi panasz alapján járt el az AB, így az ügyáthelyezés utólagos alkotmányos szintre emelése nem tehetette a korábbi alaptörvényi szabályok alapján is alkotmányossá az ügyáthelyezést. Fontos megjegyezni, hogy az ötödik módosítással az ügyáthelyezés lehetősége ki is került az Alaptörvényből.

Mit gondol demokráciáról, választásokról, demokratikus vitáról?

Szívós bíró, a testületi többséggel tartva, szabad utat engedett a választási szabályozást átalakító kormányzati intézkedéseknek, mint ahogyan egyetértett a DK frakcióalakításának kizárását, illetve a képviselői szólásszabadság korlátozását alkotmányosnak minősítő döntésekkel is. Mindezzel összhangban viszont különvéleményt csatolt az aktív választási regisztráció alaptörvény-ellenességét megállapító határozathoz. Ebben elsősor-

ban azt sérelmezte: az AB túlterjeszkedett az alkotmánybíróági törvény által kijelölt jogkörén, amikor magának az aktív regisztráció jogintézményének alkotmányosságát tette vizsgálat tárgyává, szemben az államfő által megtámadott részletszabályokkal. Szerinte az AB az indítványozó köztársasági elnök szándékával ellenkező, az indítványt „kiháaszáló” döntést hozott. Szívós bíró úgy érvelt: az aktív választási regisztráció nem korlátozó alapjogot, „az állampolgár számára nem jelent nagyobb megterhelést, mint egy postai csekkbefizetés, avagy egy reggeli bevásárlás”. De még ha alapjog-korlátozásnak is tekintenénk, véleménye szerint a lakcímnnyilván tartás problémái miatt akkor is igazolható a szükségessége: a választópolgárok előzetes értesítésének elősegítésével épp, hogy az egyenlő joggyakorlás garanciája lett volna (annak ellenére, hogy a törvény szerint a regisztrációs kérelmen a lakcímet nem kellett volna feltüntetni). Ugyancsak indokoltnak ítélte a kereskedelmi médiumok kizárását a politikai reklámok sugárzásából, a jelölő szervezetek esélyegyenlősége és a politikai korupció elleni küzdelem jegyében.

Szívós bíró különvéleményei azt mutatják, hogy az alkotmányos vitákat nem a szabad politikai beszéd híveként közelíti meg. A 7/2014. sz. határozat megsemmisítette a Polgári Törvénykönyv azon rendelkezését, amely a közéleti szereplők más személyeknél tágabb bírálatának lehetőségét méltányolható közérdek fennállásához kötötte. Szívós bíró Balsai István különvéleményéhez csatlakozott, amely szerint téves az a megközelítés, amely az alkotmányossági problémát a vélemény- és sajtószabadság korlátozhatóságának kérdéseként látja. Nézetük szerint ugyanis ebben az esetben a kritizált személy emberi méltóságának védelme lenne a helyes kiindulópont. A 3065/2014. sz. határozat jóváhagyta a Kúriának azt a döntését, amelyben a bíróság – a megszorításokat tartalmazó kormányrendelet ellenére – úgy foglalt állást, hogy kampányidőszakban választási plakátok közutak mellett is szabadon elhelyezhetők. Az Alkotmánybíróság nyilvánvalóan jogkiterjesztő döntése Szívós bíró különvéleménye szerint azonban hátrányosan megkülönbözteti azokat, akik a plakátelhelyezést korlátozó korábbi bírósági jogértelmezést követve tartózkodtak a villanyoszlopokra való plakátolástól. Szerinte az Alkotmánybíróságnak ezért a kúriai döntést meg kellett volna semmisítenie [68, 71].

Mit gondol hatalommegosztásról, a függetlenség garanciáiról?

Az itt vizsgált időszakban az Alkotmánybíróság több alkalommal is foglalkozott a bírói hatalmi ág függetlenségét kikezdő törvények felülvizsgálatával. A semmisségi törvényt alaptörvény-konformnak minősítő döntéssel Szívós bíró egyetértett. A testület többsége más ügyekben, ha eredményét tekintve nem is teljes hatékonysággal, de a bírói függetlenség mellett foglalt állást – Szívós bíró ezekhez a döntésekhez viszont rendre különvéleményt csatolt. Így tett az egyebek mellett a bírósági illetékességet az ügyész vádemeléshez kötő szabályt megsemmisítő 166/2011. sz. határozatban, a bírák kényszernyugdíjazását alkotmányellenesnek minősítő 33/2012. sz. határozatban, a bírók pályáztatásával kapcsolatban a 13/2013. sz. határozatban, valamint a bírósági ügyáthelyezésekről szóló 36/2013. sz. határozat esetében is. Szerzteágazó, a többségi döntéseket eljárási és tartalmi szempontból is vitató érvelései a kormányzati intézkedések alkotmányosságának aláátasztatására irányulnak. Ezek mind a bírói hivatást és a bírói függetlenséget érintő döntések voltak. Ehhez képest is különösen érdekes, hogyan vélekedett Szívós Mária a nyomozási bíró feladatairól, hiszen ő maga is nyomozási bíróként tevékenykedett alkotmánybíróvá választása előtt: A 166/2011. (sz. határozathoz fűzött különvéleményében úgy foglalt állást, hogy nem lát alkotmányossági problémát abban, hogy a nyomozási bírónak eljárása során figyelemmel kell lennie a nyomozó hatóság nyomozás taktikai szempontjaira, mivel a nyomozási bírónak az új szabálytól függetlenül is létezett ez a feladata. A funkciómegosztás sérelme sem állapítható meg szerinte, mivel a nyomozási bíró nem dönt a bünyösségről. Felmerül a kérdés, hogy vajon érvényesítette-e ezt a felfogását korábbi nyomozási bírói munkája során, akinek a feladata éppen az lenne, hogy pártatlanul döntsön a nyomozás során felmerült kérdésekben, és nem az, hogy a nyomozó hatóság munkaszempontjait érvényesítse.

Mit gondol a szabadságjogokról?

Szívós bíró érveléseinek tanúsága szerint alapjogi felfogását nem az individuális szabadság és méltóság védelme vezérli. Több szövegében is felukkan például az alapjogokkal való visszaélés mint a jogkorlátozás meg-
lapozása.

A Szívós által előadó bíróként jegyzett kevés érdemi határozat között találjuk azt, amelyben a testület többsége elutasította azt a bírói indítványt, amely a nemzeti szocialista és kommunista rendszer bűneinek nyilvános tagadása büntetnének alaptörvény-ellenességét kifogásolta [16/2013. (VI. 20.) AB határozat]. A Szívós bíró által szövegezett indokolás a vélemény-szabadsággal kapcsolatos korábbi alkotmánybírói gyakorlatot elemezve a hangsúlyt azokra a tételkre teszi, amelyek kivételt engedtek a vélemények tartalomsemleges védelme alól. Végül pedig úgy foglalt állást, hogy a negyedik alaptörvény-módosítással bevezetett véleménysszabadság-korlát (amely szerint a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának, illetőleg a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére) ezt a megközelítést, a véleménysszabadsággal való visszaélés tilalmát explicit módon alkotmányos rangra emelte [49].

A 166/2011. sz. határozathoz fűzött különvéleményében Szívós bíró egyebek mellett nem értett egyet azzal a többségi döntéssel sem, amely szerint alkotmányellenes a védővel való érintkezés tilalma az őrizet első 48 órájában. Érvelésének menete szerint az alapjog-korlátozás megengedhetőségét támasztja alá, hogy az alapjogát ebben az időszakban a terhelhet csak tisztességtelen szándékkal gyakorolhatná: „az első gyanúsított kihallgatást megelőzően sem a terhelt, sem pedig a védő értelemszerűen nem ismerheti a fogvatartott terhére róható bűncselekmény részleteit (...) Ebből fakadóan 'nincs mi ellen védekezni'. (...) a védővel való érintkezésben megnyilvánuló védelemhez való jog (...) eleve nem szolgálhat más célt, mint – utasítások és tippek megadásán, illetőleg nevek és helyek megjelölésén keresztül – a cselekmény felderítésének és az elkövetők kézre kerítésének a megakadályozását.”. Úgy tűnik, Szívós bíró hidegen hagyja az a tény, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága a Salduz kontra Törökország ügyben 2008-ban a védőhöz való jogot a kihallgatás legelső pilanatától biztosítandó alapjognak mondta ki, amit követően a pár órás korlátozásokat tartalmazó skót, francia, belga és holland törvényeket is módosították.⁴³

Szívós bíró alapjog-felfogása kevés érzékenységet mutat a társadalom elesett, kiszolgáltatott csoportjai iránt. Ugyanakkor megfigyelhető az is,

⁴³ <http://www.opensocietyfoundations.org/voices/case-watch-salduz-fever-sweeps-europe>

hogyan a társadalmi együttélés általános szabályainak megtartatása, a rend igénye elegendő okot jelentenek számára a jogkorlátozásra.

A 176/2011. sz. határozatban a testület megsemmisítette a guberálást szankcionáló önkormányzati rendeletet. Szívós bíró különvéleményében, amelyhez Pokol Béla is csatlakozott, így érvel: „Függetlenül attól, hogy kit, milyen cél, avagy jól felfogott érdek vezérel arra, hogy a szeméttárolóban kotorásson; onnan a szemetet kivegye, vagy kiöntse, ez az egyre inkább elterjedő jelenség nem vitásan zavarja az adott lakókörnyezetben élők nyugalmát, háborgatja azok mindennapjait. (...) a szóban forgó magatartások eredményeképpen jelentősen nő a lakosság körében a fertőző betegségek terjedésének, járványok kialakulásának kockázata. (...) A vizsgált elkövetési magatartások tiltásának szükségessége mellett szól továbbá a szóban forgó jelenséggel óhatatlanul együtt járó, a lakosság körében felháborodást keltő zaj és bűz, valamint a lakókörnyezet összképét romboló azon látvány, amit a kiborított kuka és a földön heverő szemétkupac tár a városban lakók elé.” Különvéleményében visszájára fordul az államnak az emberi méltóság védelmére irányuló kötelezettsége is: „Az államnak valóban alkotmányos kötelessége (...) az elesettek, rászorulóknak segítése. Ezen kötelezettségével lenne (...) ellentét az, ha a hulladékból történő táplálkozást, az abban való turkálást, mint az emberi méltósággal összeegyeztethetetlen jelenséget lehetővé tenné, azaz nem tiltaná.” Szívós bíró paternalista érvelése szerint: „A szóban forgó korlátozásnak (...) az is célja, hogy a jogalkotó így bírja rá a rászorulókat arra, hogy a szociális intézményrendszer eszközeit igénybe vegyék, azaz az emberhez méltó(bb) létforma felé terelje ezeket az embereket.” A hajléktalan emberek méltósága iránti érzéketlenség jut kifejezésre a szabályozás diszkriminatív jellegét vitató érveiben is: „A büntetőjog és a szabálysértési jog olyan magatartásokat tilt, amelyek veszélyesek a társadalomra. A társadalomra veszélyes magatartás pedig deviancia. Következésképpen – a szóban forgó jogterület természetéből fakadóan – valamennyi tiltó és szankcionáló norma 'hátrányosan érint' minden devianst a társadalom egyéb tagjaival szemben. Az pedig, hogy az adott deviancia döntően a társadalom egy bizonyos részét jellemzi, még nem teszi a szabályt diszkriminatívvá.”

A fentiekkel párhuzamot mutat Szívós bíró 38/2012. sz. határozathoz fűzött különvéleménye, amelyben az életvitelszerű közterületen tartózkodás büntetésének alaptörvény-ellenessé nyilvánítását vitatta. Álláspontja szerint ez az elkövetési magatartás – szemben a többségi véleménnyel

– nem azonosítható a hajléktansággal. Merőben formális megközelítése szerint a büntetett cselekmény „olyan aktív cselekvésben megnyilvánuló szándékos magatartást, amely legfeljebb csak szociológiai értelemben függ össze a hajléktalan léttel, de abból szükségszerűen semmi esetre sem következik.” [114] Érvelésében ugyanazok az elemek köszönnek vissza; amelyeket a guberálással kapcsolatos határozathoz fűzött különvéleményében is alkalmazott. Álláspontja szerint a testületnek figyelembe kellett volna vennie a következő szempontokat: közegészségügy és köztisztaság, fertőző betegségek terjedése, gyalogosok közlekedésének akadályozása, vendéglátó- és szolgáltatási egységek forgalma, illetőleg az idegenforgalmat befolyásoló tényezők, az érintett helyen lakókat érő hang- és szaghatások, illetőleg általában a lakosok nyugalma és a kriminalizáció (!), mivel „közismert tény, hogy a hajléktalanok egy adott helyen történő életvitelszerű tartózkodása, a koncentrálódás, vonzza a bűnözők egy adott területre 'specializálódott' csoportját”. Paternalista, a személyes autonómiát korlátozó alapjog-felfogása ebben a véleményében is explicit megfogalmazást nyert: „a szóban forgó szabályozás (...) végső soron a hajléktalanok evidens érdekeit szolgálja, az ő méltóságukat védi.” Álláspontja szerint nem sértheti az emberi méltóságot „egy olyan szabályozás (legyen az akár büntető jellegű szankciókkal fenyegető törvény), amely alkalmas lehet arra, hogy az embert az emberhez méltóbb életkörülményeket lehetővé tevő eszközök igénybevételére rávegye”. [113]

Az alapvető jogok biztosának indítványára vizsgálta az Alkotmánybíróság a fiatalkorúak szabálysértési őrizetbe vételét és elzárását lehetővé tevő előírásokat. A Szívós bíró által jegyzett többségi érvelés nem találta alaptörvény-ellenesnek, hogy a jogalkotó lehetővé tette a 14-18 éves gyermekek szabadságának ilyen korlátozását [3142/2013. (VII. 16.) AB határozat].

Összegzés

Szívós bíró tevékenységének elemzését a tartalmi következtetések levonása tekintetében megnehezíti, hogy az általa előadó bíróként jegyzett döntések nyolcvan százaléka nem érdemi alkotmánybíróági határozat, hanem alkotmányjogi panaszokat érdemi vizsgálat nélkül visszautasító végzés. Az általa előkészített kevés érdemi döntés pedig nem érintette

a kormányzat politikáját alátámasztó jogi intézkedéseket. A fentiekből mindazonáltal az a következtetés bizonyosan levonható, hogy Szívós bíró az Alkotmánybíróság hatásköreit megszorítóan értelmezi, az alapvető jogokat pedig a közérdek és a bűnüldözés hatékonysági szempontjai alapján is korlátozhatónak tekinti. Különvéleményei ugyanakkor abban a tekintetben is világos tendenciát rajzolnak ki, hogy Szívós bíró az olyan többségi döntések esetén, amelyek nem álltak összhangban a kormányzat feltehető politikai érdekeivel, rendszerint egyet nem értésének adott hangot.

4. fejezet

VISSZA AZ ALKOTMÁNYHOZ!

Az Eötvös Károly Intézet már fél évvel az Alaptörvény hatályba lépése után, 2012 őszén az alkotmányos helyreállítás szükségességére és nehézségeire hívta fel a figyelmet A jogállam helyreállításának elvei nyolc tételben című szövegben. Egyik legfontosabb állításunk az volt, hogy a demokratikus jobb- és baloldal közös felelőssége és feladata az alkotmányosság kritériumainak megfelelő berendezkedés visszaállítása, ezért javaslatunkat eljuttattuk a demokratikus pártokhoz és mozgalmakhoz. A válaszolók kivétel nélkül egyetértettek legfontosabb megállapításainkkal, de kaptunk néhány kritikai megjegyzést, amelyek fényében Helyreállító alkotmányozás című írásunkban közöltük a korábbinál is részletesebben kifejtett állításainkat.

A jogállam helyreállításának elvei nyolc tételben

Ajánlat a demokrácia híveinek

2012. szeptember 29.

Az alábbiakban az alkotmányosságot érintő általános tételek és ezek tömör helyzetleíró összefoglalói következnek. A követelmény megfogalmazása, a rombolás leírása együtt meghatározzák az építés feladatát is. A magyar alkotmányosság mai igénye szerint nyolc követelményt határozunk itt meg. Ezek mindegyike egyaránt támasza a jogállamnak, bármelyiket iktatnánk is ki, az egész építmény billenne meg, ha csak egyet is elhagyunk, az súlyos szabadsághiánnyal jár. Ugyanakkor, természetesen ez, mi más is lenne, a mi véleményünk, amely egészben és bármely részletében vitatható, vitára szántuk magunk is.

Az érvelés jellege miatt a szövegben néhány érv és példa ismétlődik.

Javaslatainkat a nyilvánosságra hozatallal egyidejűleg eljuttattuk a demokratikus pártokhoz és mozgalmakhoz.

A Nemzeti Együttműködés Rendszerét fel kell számolni, az alkotmányt pedig helyre kell állítani. A helyreállító munkában a Fidesz vezetőinek, akik az alkotmány elpusztításában oly messzire mentek, ahonnan számukra nincs visszaút, nem lehet szerepük, mert ha lenne mégis, az megsértené a szabadság eszményét.

A független, demokratikus politikai erők viszont a jobboldalon és a baloldalon a magyar alkotmányosság helyreállításáért közös felelősséget viselnek. Megkönnyíti a helyzetüket, hogy ezekben az elvekben a megegyezés feltehetően sokkal könnyebb, mint más kérdésekben. Az alkotmányosság helyreállítása az első, amíg ezzel a feladatunkkal nem végeztünk, a többi várhat.

Ennek az iratnak célja e feladat fontosságának és nehézségének bemutatása.

Ebben a szövegben nincsen alapvető újdonság. Amit elvégeztünk, az a rombolás számbavétele és az újjáépítés feladatainak felsorolása, miközben a kettő, egymás ellentétéként, nagyrészt egybeesik.

A magyarországi alkotmányosság és az Alaptörvény, valamint a sarkalatos törvények alapjogi rendelkezései értékelésének fontos módszertani előfeltétele – akár a rombolást, akár az építést tekintjük – az alkalmazandó mérce meghatározása. A legkézenfekvőbb az lenne, ha itt kijelenténénk, hogy a nemzetközi sztenderdek tekintjük irányadónak, és ehhez mérjük a magyar alkotmányosságot. Ez azonban, bármennyire is kézenfekvőnek látszik, nem célszerű, mégpedig két okból nem: számos szabályozási, főleg államszerkezeti tekintetben nincsenek is pontos nemzetközi sztenderdek, a hatalmi ágak szabályozási koncepciója például országról, országra és kontinensről kontinensre is változik. De még az alapjogokkal szorosan összefüggő szabályozások terén is jelentősek a különbségek. Például az államegyház-modelltől a szigorú szekularizációig, azaz az állam és az egyház szétválasztásáig sokféle megoldással találkozunk demokratikus és alkotmányos államokban, amelyek a lelkiismereti és a vallás szabadság érvényesülésére közvetlenül hatnak. Az európai alapjogi dokumentumok, akárcsak a világ egyéb nemzetközi alapjogi katalógusai az azokban részes államok alkui révén keletkeztek, aminek következménye a szabályozás lefelé nivellálása lett, azaz az alapjogok védelmi szintjének olyan minimumát határozzák meg, amely a részes államok mindegyikének még elfogadható volt.

Az 1989-90-es magyarországi jogállami forradalom ambiciózus alkotmányos programot tűzött maga elé. E program szerint alkotmányos min-taállamot szerettük volna Magyarországon felépíteni, azaz nem a nemzetközi minimum sztenderdeket kívántuk követni, hanem olyat, amelyek naprakészek és a nemzetközi minimumot meghaladják. Ebben az elképze-lésben az a megfontolás is felismerhető, hogy a jog a személyközi, vagy sok tekintetben az intézményközi viszonyoknak is csupán felszíni jelensége.

Ha egy, a totalitárius múltjával szakítani kívánó országban el kívánjuk érni ténylegesen a mindennapokban a jogvédelem nyugat-európai átlagos mértékét, akkor a normatív védelem szintjét szükségképpen némileg e fölött kell meghatároznunk. A tekintélyelvű félfordulat után ez ma újra aktuális közpolitikai program lett.

Az alárendeltség kultúrája sokáig megőrzi a befolyását. Alapvetően erre és a húsz év szabadság semmibevételére épített Orbán nemzeti együtt-működése. Sikere csak részleges és időleges, mert erősödő egyéni és kö-zösségi ellenállásba ütközik.

Mindezeket figyelembe véve az értékelés mércéjeként a magyar alkotmá-nyosságnak a jogállami forradalomban meghatározott, és az ezt követő húsz év fejlődésében formálódott alkotmányos védelmi szintjét választottuk – ezt a jogállami forradalom történeti alkotmányának is nevezhetjük –, amely je-lentős nemzetközi elismerést eredményezett Magyarország számára.

1. Az a jogrendszer, amely nem a közhatalmat, hanem inkább a polgárok szabadságát szorítja korlátok közé, nem felel meg a modern alkotmányosság eszméjének

Az alkotmányok egyik legfontosabb funkciója, hogy érvényre juttatják az ember elidegeníthetetlen jogait és szabadságát, azzal, hogy korlátokat ál-lítanak a szabadságot fenyegető hatalomgyakorlással szemben. Az euró-pai liberális demokráciákban az állam így nem elsősorban a polgárok éle-tének jogi kereteit határozza meg, hanem a polgárok érdekében és javá-ra előre meghatározott keretek között tevékenykedik – részben úgy, hogy korlátozza a polgárok szabadságát, de ezt csak az alkotmányos korlátok szabta legszükségesebb mértékben teszi.

A magyar közjogi rendszer – elsősorban az Alaptörvény és a végrehaj-tására megalkotott alacsonyabb szintű jogszabályokkal – egyre kevésbé fe-lel meg ennek a követelménynek. Nem arra szorítkozik, hogy a közhata-lom gyakorlásának korlátait és az alapvető jogok érvényesüléséhez szük-séges állami cselekvést szabályozza – holott ez lenne a helyes. Ahelyett, hogy korlátok közé szorítaná az állami beavatkozást az egyének életébe és egymás közötti viszonyaikba, az állam a jog eszközével Magyarorszá-gon azzal az igénnyel lép fel, hogy a magánszférát és a magánviszonyo-kat is meghatározza, azokba behatoljon.

Ezt a magyar jogrendszer számos 2011 óta született újdonságával il-lusztrálhatjuk. Ezek sorában elsőként az Alaptörvény szokatlan jellemző-jét kell kiemelnünk, amely jelentősen bővíti az állampolgári kötelezettsé-gek körét. Ezzel a hangsúly arról, hogy az állam milyen kötelezettségekkel tartozik a közösség tagjaival szemben, átkerült arra, hogy a közösség tag-

jainak az állam megítélése szerint milyen kötelezettségei vannak a közösséggel szemben. Egyetemes alkotmányos elv, hogy az alapjogok az embert ember, a polgárt polgár mivoltánál fogva illetik meg az állammal szemben, tekintet nélkül kötelezettségei teljesítésére, érdemeire vagy társadalmi hasznosságára. Mégis, Magyarországon az Alaptörvény mindenki számára kötelezővé teszi, hogy a közösség érdekében munkát végezzen. Az Alaptörvény megengedi, hogy a szociális biztonság aszerint illesse meg a polgárokat, hogy azok a közösség számára hasznos tevékenységet végeznek-e. Az alapvető jogok fennállásának feltételekhez kötése nemcsak egy-egy alapvető jogról szóló rendelkezésben érhető tetten, hanem áthatja az Alaptörvény egész emberképét. Ezzel Magyarországon relatívvá vált az alapvető jogok fogalma, amelyek így már nem képesek európai módra garantálni az egyén szabadságát.

Ennek megjelentek az első kézzel fogható következményei: így többek között szabálysértéssé vált a hajléktalanság; segéllyé változott a rokkantak biztosítású alapú ellátását; jogszabály szerint eleshetnek a szociális segélytől azok, akik magánéletüket nem a kormányzat által meghatározott jó élet szerint kívánják élni (pl. nem a központi előírások szerint tisztálkodnak, magánlakásuk helyiségeit nem rendeltetésszerűen használják stb.). Alkotmányos kötelezettséggé tettek olyasmit (pl. a felnőttek gondoskodását szüleikről), amit alkotmányok nem tartalmaznak, mert vagy természetű kötelezéseknek (naturalis obligatio) tekintik, vagy alacsonyabb jogforrások rendezésére hagyják. A munkavállalókat védő garanciák nélkül kényszerülnek közmunkát végezni azok, akik segélyre szorulnak. Kizárva a jogorvoslatot, megteremtették az indoklás nélküli elbocsátás lehetőségét. Nem érvényesül a törvényes bíróhoz való jog, sérül a tisztességes eljárás követelménye. Az Országgyűlés, de valójában a miniszterelnök politikai kegyétől függ, hogy mely vallási közösség alapíthat egyházat; általánosan már nem biztosított a világnézetileg semleges iskola. A nem házasságban élő párok és gyermekeik nyílt különbségtételt kénytelenek elszenvedni; sérül a kiegyensúlyozott tájékoztatáshoz való jog, mivel a közszolgálati média státuszának megváltoztatása közvetlen egypárti befolyást biztosít; a médiahatóság nyílt háborút folytathat egyes ellenzékieknek számító médiaszolgáltatókkal; fenyegetéssel, konfiskálással megtörténhetett a polgárok tulajdonát képező magánnyugdíjpénztári vagyon elvétele stb.

A szabadság a közhatalom korlátja. A polgári szabadság tiszteletét helyre kell állítani.

2. Ahol a független intézmények – strukturális és személyi értelemben – a kormányzat befolyása alá kerülnek, ott megszűnnek a hatalom korlátaiként működni

Az alkotmányvédő szervek függetlensége az emberi jogok védelmének és az ezt is kiszolgáló hatalommegosztás követelményének legfontosabb intézményi garanciája. A függetlenség követelményének csorbitása ezért minden esetben az alkotmányos berendezkedés alapvető rendező elvét, a hatalom ellensúlyozásának követelményét sérti, és így a polgárok szabadságát fenyegeti.

Könnyű belátni, hogy a hatalom különböző intézményekhez telepítése csupán látszólag jelent hatalommegosztást. Az alkotmány szabályainak, elveinek érvényesülését nem önmagában az garantálja, hogy működik egy intézmény Alkotmánybíróság elnevezéssel, hanem az, hogy ez az intézmény ténylegesen ki is kényszeríti az alkotmány szabályait az azt kikezdőkkel szemben.

Az alkotmányos demokráciák személyi és intézményi garanciák összetett rendszerével biztosítják azt a védőhálót, amely a független intézmények politikai és gazdasági integritásáról gondoskodik, így távolítva el egymástól az ellenőrző és az ellenőrzött hatalmat. Ilyen, a független jogállást biztosító jogállási garanciák jelennek meg a politikai erők kiegyensúlyozott részvételét lehetővé tevő jelölési és választási szabályokban, a jelöltség szakmai előfeltételeiben és a jelöltséget kizáró más feltételekben, az összeférhetlenségi előírásokban, az utasíthatóság tilalmában, az elmozdíthatóság korlátaiban stb.

Magyarországon a független intézmények szerepét különösen felértékelte az, hogy a 2010-es választások után a szokatlanul nagy hatalmat szerző kormánypárttal szemben a politikailag fragmentált parlamenti ellenzék majdhogynem jelentéktelen. Az alkotmány átírásához elegendő kétharmados többség ahhoz vezetett, hogy megnyílt az út a kormánypártok előtt, hogy a független szervek feletti ellenőrzés megszerzésével viszonylagossá tegyék a közhatalmon belüli kontrollt. Bár ennek bekövetkezése nem volt szükségszerű, hiszen az alkotmányos és politikai kultúra akár meg is védhette volna a független intézményeket, a kormánytöbbség alkotmányozási dömpingje végül a független intézmények teljességén végigtartott. A kormányváltás óta eltelt időszakban véghezvitt alkotmány- és törvénymódosítások mentén jól nyomon követhető, ho-

jainak az állam megítélése szerint milyen kötelezettségei vannak a közösséggel szemben. Egyetemes alkotmányos elv, hogy az alapjogok az embert ember, a polgárt polgár mivoltánál fogva illetik meg az állammal szemben, tekintet nélkül kötelezettségei teljesítésére, érdemeire vagy társadalmi hasznosságára. Mégis, Magyarországon az Alaptörvény mindenki számára kötelezővé teszi, hogy a közösség érdekében munkát végezzen. Az Alaptörvény megengedi, hogy a szociális biztonság aszerint illesse meg a polgárokat, hogy azok a közösség számára hasznos tevékenységet végeznek-e. Az alapvető jogok fennállásának feltételekhez kötése nemcsak egy-egy alapvető jogról szóló rendelkezésben érhető tetten, hanem áthatja az Alaptörvény egész emberképét. Ezzel Magyarországon relatívvá vált az alapvető jogok fogalma, amelyek így már nem képesek európai módra garantálni az egyén szabadságát.

Ennek megjelentek az első kézzel fogható következményei: így többek között szabálysértéssé vált a hajléktalanság; segélyre változtatták a rokkantak biztosítású alapú ellátását; jogszabály szerint eleshetnek a szociális segélytől azok, akik magánéletüket nem a kormányzat által meghatározott jó élet szerint kívánják élni (pl. nem a központi előírások szerint tisztálkodnak, magánlakásuk helyiségeit nem rendeltetésszerűen használják stb.). Alkotmányos kötelezettséggé tettek olyasmit (pl. a felnőttek gondoskodását szüleikről), amit alkotmányok nem tartalmaznak, mert vagy természeti kötelezéseknek (naturalis obligatio) tekintik, vagy alacsonyabb jogforrások rendezésére hagyják. A munkavállalókat védő garanciák nélkül kényszerülnek közmunkát végezni azok, akik segélyre szorulnak. Kizárva a jogorvoslatot, megteremtették az indoklás nélküli elbocsátás lehetőségét. Nem érvényesül a törvényes bíróhoz való jog, sérül a tisztességes eljárás követelménye. Az Országgyűlés, de valójában a miniszterelnök politikai kegyétől függ, hogy mely vallási közösség alapíthat egyházat; általánosan már nem biztosított a világnézetileg semleges iskola. A nem házasságban élő párok és gyermekeik nyílt különbségtételt kénytelenek elszenvedni; sérül a kiegyensúlyozott tájékoztatáshoz való jog, mivel a közszolgálati média státuszának megváltoztatása közvetlen egy párti befolyást biztosít; a médiahatóság nyílt háborút folytathat egyes ellenzékinek számító médiaszolgáltatókkal; fenyegetéssel, konfiskálással megtörténhetett a polgárok tulajdonát képező magánnyugdíjpénztári vagyon elvétele stb.

A szabadság a közhatalom korlátja. A polgári szabadság tiszteletét helyre kell állítani.

2. Ahol a független intézmények – strukturális és személyi értelemben – a kormányzat befolyása alá kerülnek, ott megszűnnek a hatalom korlátaiként működni

Az alkotmányvédő szervek függetlensége az emberi jogok védelmének és az ezt is kiszolgáló hatalommegosztás követelményének legfontosabb intézményi garanciája. A függetlenség követelményének csorbítása ezért minden esetben az alkotmányos berendezkedés alapvető rendező elvét, a hatalom ellensúlyozásának követelményét sérti, és így a polgárok szabadságát fenyegeti.

Könnyű belátni, hogy a hatalom különböző intézményekhez telepítése csupán látszólag jelent hatalommegosztást. Az alkotmány szabályainak, elveinek érvényesülését nem önmagában az garantálja, hogy működik egy intézmény Alkotmánybíróság elnevezéssel, hanem az, hogy ez az intézmény ténylegesen ki is kényszeríti az alkotmány szabályait az azt kikezdőkkel szemben.

Az alkotmányos demokráciák személyi és intézményi garanciák összetett rendszerével biztosítják azt a védőhálót, amely a független intézmények politikai és gazdasági integritásáról gondoskodik, így távolítva el egymástól az ellenőrző és az ellenőrzött hatalmat. Ilyen, a független jogállást biztosító jogállási garanciák jelennek meg a politikai erők kiegyensúlyozott részvételét lehetővé tevő jelölési és választási szabályokban, a jelöltség szakmai előfeltételeiben és a jelöltséget kizáró más feltételekben, az összeférhetetlenségi előírásokban, az utasíthatóság tilalmában, az elmozdíthatóság korlátaiban stb.

Magyarországon a független intézmények szerepét különösen felértékelte az, hogy a 2010-es választások után a szokatlanul nagy hatalmat szerző kormánypárttal szemben a politikailag fragmentált parlamenti ellenzék majdhogynem jelentéktelen. Az alkotmány átírásához elegendő kétharmados többség ahhoz vezetett, hogy megnyílt az út a kormánypártok előtt, hogy a független szervek feletti ellenőrzés megszerzésével viszonylagossá tegyék a közhatalmon belüli kontrollt. Bár ennek bekövetkezése nem volt szükségszerű, hiszen az alkotmányos és politikai kultúra akár meg is védhette volna a független intézményeket, a kormánytöbbség alkotmányozási dömpingje végül a független intézmények teljességén végigtartott. A kormányváltás óta eltelt időszakban véghezvitt alkotmány- és törvénymódosítások mentén jól nyomon követhető, ho-

gyan foszlottak el a törvényekben korábban lefektetett személyi és intézményi garanciák:

Alkotmánybíróság: a kormánytöbbség először alkotmánymódosítással megváltoztatta az alkotmánybírák jelölésének rendjét úgy, hogy ne legyen szükséges az ellenzékkel megegyezni a jelöltek személyéről, így az alkotmánybíró-választás az uralkodó pártok belügyévé vált. Ezt betöltötte, hogy egy későbbi alkotmánymódosítás tizenegyről tizenötre emelte az alkotmánybírák számát. Mindez azt eredményezte, hogy a mai tizenöt fős testületből hét bíró kizárólag a kormánypártok támogatásával került alkotmánybírói székébe. Az új tagok között tudhatjuk a jelenlegi miniszterelnök ügyvédjét, illetve a kormánypárt két korábbi vezető politikusát is, egyikük a rendszerváltás óta megszakítatlanul országgyűlési képviselő volt. Az Országgyűlés kormánypárti része megszerezte magának azt a jogot is, hogy az Alkotmánybíróság tagjai közül megválassza a testület elnökét, pedig korábban ez az Alkotmánybíróság autonómiájának garanciája volt.

Bíróságok: a kormánytöbbség „igazságügyi reformja” keretében három évvel a megbízási időtartam letelte előtt elmozdította a helyéről a Legfelsőbb Bíróság és az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökét, és helyére új vezetőket választott. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács helyébe lépő Országos Bírósági Hivatal elnökévé az egyik kormánypárt-politikus feleségét választotta a parlament. Bár az Alaptörvény kimondja a bírói önkormányzatok bírói igazgatásban való közreműködésének elvét, az új bírósági igazgatásban az erős jogkörök az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökének kezében koncentrálódnak, akinek hatalma így érdemi ellensúly nélkül marad. Ugyan a Velencei Bizottság véleményének hatására a Kormány felülvizsgálta az új bírósági szisztémát, és több jogkört telepített a legfőbb bírói önkormányzati szervhez (Országos Bírói Tanács), de a változtatások nem számolták fel az igazgatási rendszer centralizált karakterét. Az OBH elnöke továbbra is számos olyan jogkört birtokol, amelyek alapvetően ássák alá a bírói függetlenség elvét. Hogy csak a legfontosabbakat említsük: az OBH elnöke továbbra is útját állhatja az önkormányzati szervek által támogatott bírák kinevezésének, adekvát garanciák nélkül helyezhet át bírósági ügyeket más bíróságokhoz (lásd lentebb), és szintén puha korlátok állják csak útját az egyes bírák más bíróságra való áthelyezésének. A bírák kényszernyugdíjazása, amely hatvan-két évre változtatta a korábbi hetvenéves nyugdíjkorhatárát, különösen

a felsőbbbíróságok, ezek közül is kiemelten a Kúria politikai semlegességét sodorta veszélybe. Az Alkotmánybíróság ezeket a szabályokat ugyan alkotmányellenesnek minősítette és visszamenőlegesen megsemmisítette, de e vélemény megfogalmazásának idején a kormány olyan alkotmánymódosítást nyújtott be, amely alapján a hatvankettedik életévüket betöltött bírósági vezetők ugyan hatvanötödik életévük betöltéséig bírák maradhatnak, de mindegyikük vezetői megbízatása megszűnik, ha betöltötték a hatvankettedik évüket. Ez a bírósági vezetők tömeges cseréjét jelenti. Ebben az ügyben tagállami kötelezettségszegési eljárás folyik Magyarország ellen mind az Európai Unió luxemburgi bírósága, mind az Európa Tanács strasbourgi emberi jogi bírósága előtt.

Adatvédelmi biztos: az Európai Bíróság előtti eljárás megindításához vezetett az Országgyűlésnek az a lépése, hogy megbízási időtartama lejártá előtt intézményes átalakítással félreállította az Országgyűlés által megválasztott adatvédelmi biztost, és helyére a miniszterelnök által javasolt elnök irányítása alatt álló adatvédelmi hatóságot állított.

Költségvetési Tanács: a kormánytöbbség véget vetett a költségvetési politikáját élesen bíráló független Költségvetési Tanácsi működésének is, legalábbis eredeti formájában. Mindezt úgy vitte véghez, hogy a 2011. évi költségvetési törvényben egyszerűen nem biztosított költségvetési forrást a szakértői apparátus fennmaradásához.

Médiahatóság: A médiafelügyeletet átalakító törvény értelmében a médiafelügyeleti szervek is közvetlen kormányzati irányítás alá kerültek. A Médiahatóság elnökének a miniszterelnök általi jelölése, illetve az Országgyűlés kétharmados döntésével való megerősítése ma egyértelműen a kormánytöbbség kizárólagos befolyását biztosítja a szervezet működésében. Nem egyensúlyozza a politikai egyoldalúságot a Médiatanács testületi jellege sem, hiszen a kétharmados kormánytöbbség az ellenzék által jelölt személyek egyikét sem választotta be a Médiatanácsba, következésképpen ma egy politikailag teljesen homogén testület őrködik az ún. sajtó- és médiaszabadság felett. A közmédiában az elmúlt évben többször előfordultak politikai színezetű hírhamisítási ügyek.

Országos Választási Bizottság: a kormánytöbbség hatalomra kerülését követő első intézkedései között (még a helyhatósági választásokat megelőzően) idő előtt menesztette az előzőleg megválasztott OVB tagjait, hogy helyeikre az új összetételű Országgyűlés által megválasztott személyeket állítson.

Állami Számvevőszék: a rendszerváltás óta először fordult elő, hogy a számvevőszék elnöki és alelnöki tisztségét pártpolitikus töltse be. Ez annak eredménye, hogy 2010 júniusában az e tisztségekre jelölő bizottság felállításáról szóló parlamenti határozat az egyedül is választani képes kormánytöbbség számára biztosította a jelölés jogát.

A hatalmat ellenőrző és korlátozó intézmények függetlenségét helyre kell állítani, a politikai kinevezetteknek a független intézmények éléről távozniuk kell.

3. Nem képes alkotmányként funkcionálni az az alkotmány, amely szabadon átirtható

Az alkotmány nem képes a kormányzatot alkotmányos korlátok közé szorítani, ha szabályait maga a kormányzat bármikor képes és gátlás nélkül hajlandó is átírni. Magyarországon ennek azért van különös jelentősége, mert az alkotmány szabályainak betartása felett őrködő Alkotmánybíróság tehetetlennek mutatkozik az alkotmányosság legalapvetőbb elveit sértő törekvésekkel szemben is akkor, ha az az alkotmányba illesztett szabályban ölt testet. Jelenleg Magyarországon ezért nem az történik, hogy a kormányzat politikai törekvései az alkotmányban lefektetett keretekhez igazodnak, hanem ellenkezőleg, a kormányzat az aktuális, pillanatnyi érdekeihez, politikai törekvéseihez igazítja az Alaptörvényt, hogy így azok alkotmányellenességének megállapítására már ne kerülhessen sor. A kormányzatnak ez a tevékenysége már az Alaptörvény elfogadása előtt is megfigyelhető volt (az előző alkotmányt húsz hónap alatt tizenkét esetben módosították), majd az Alaptörvény eredetileg elfogadott szövegébe is olyan szabályokat helyeztek, amelyek ha alacsonyabb szintű szabályokban jelentek volna meg, az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta volna. Ilyen például a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés lehetőségének, a házasság fogalma ideológiai alapú szűkítésének, a nők önrendelkezési jogának szigorúbb korlátozása előtt utat nyitó, a magzati életet a fogantatástól védő szabály rögzítése az Alaptörvényben.

A kormányzat nem tiszteli a saját maga által alkotott Alaptörvényt sem: ha érdekei úgy diktálják, bármikor módosítja.

Először az Alaptörvény átmeneti rendelkezései közé illesztett olyan szabályokat, amelyek nyilvánvalóan ellentétesek az alkotmányosság alapkö-

vetelményeivel. Ebben – többek között – a következő, aktuális politikai szándékokat kiszolgáló rendelkezések kaptak helyet:

- a kormányzó párt egyik politikai ellenfelét, nevesítve a Magyar Szocialista Pártot a pártállami időszak örökösének és gyilkosságokig terjedően bűnösnek nyilvánítja;
- elmozdítja a helyéről a határozott időre választott, korábban független elnököt a Legfelsőbb Bíróság éléről és az addig szintén független adatvédelmi biztost;
- feljogosítja az Országos Bírósági Hivatal elnökét, hogy bármely ügy tárgyalására a törvény alapján illetékes bíróságtól eltérő bíróságot jelöljön ki, illetve a legfőbb ügyészt, hogy a törvény alapján illetékes bíróságtól eltérő bíróság előtti vádemelésre adjon utasítást (erre azért volt szükség, mert az Alkotmánybíróság e szabály elfogadása előtt pár nappal a büntetőeljárásról szóló törvény hasonló felhatalmazását alkotmányellenesnek minősítette);
- az Országgyűlést jogosítja fel arra, hogy egyedi politikai döntésével megállapítsa, hogy mely egyházak működhetnek továbbra is egyházként (amire azért volt szükség, mert pár nappal e szabály elfogadása előtt az Alkotmánybíróság az egyházakról szóló törvény hasonló rendelkezését is megsemmisítette),
- tovább szűkítette az Alkotmánybíróság hatáskörét azon törvényekre is, amelyeket abban az időszakban hirdettek ki, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, még akkor is, ha az Alkotmánybíróság döntésének meghozatala idején ez a gazdasági helyzet már nem áll fenn.

Az Alaptörvény átmeneti rendelkezései magát az Alaptörvény részének nyilvánította, de amikor felmerült, hogy az Alkotmánybíróság e dokumentum alkotmányosságát vizsgálná, az Alaptörvényt is módosították, így ma már az is kimondja, hogy az átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik. Az Alaptörvény tartalmát ettől kezdve a szövegének érintetlenül hagyása mellett lehet megváltoztatni, elérve ezzel azt, hogy egyébként az Alaptörvénybe ütköző átmeneti rendelkezések az „Alaptörvény részének”, vagyis alaptörvényi szintűnek minősüljenek, ezáltal ne legyenek az Alkotmánybíróság által felülvizsgálhatók.

A kormányzat folyamatosan él is ezzel a lehetőséggel: miután az Alkotmánybíróság megsemmisítette a bírák kötelező nyugdíjazását előíró

törvényi szabályokat, azonnal beterjesztette az átmeneti rendelkezéseket módosító javaslatát, amely célja szerint formailag kivonja az intézkedés felülvizsgálhatóságát az Alkotmánybíróság hatásköréből. Hasonló céllal tervezik hozzáigazítani a választók előzetes regisztrációjához is az alkotmányt.

Mindez oda vezetett, hogy kiüresedik az alkotmánybíráskodásban tesztelt alkotmányvédelmi tevékenység, ezáltal az Alaptörvény nem tölti be elsődleges funkcióját, a közhatalom korlátozását. Az Alaptörvény ma már nem azt mondja meg, hogy mit nem tehet meg, hanem hogy az alkotmányosság követelményei ellenére mit tehet meg a kormányzat. Az alkotmányt a kormányzat hatalmát korlátozó eszközből hatalmi önkényének eszközüvé változtatta.

Az Alkotmány stabilitását meg kell teremteni. Meg kell akadályozni, hogy a jövőben bármely kétharmados többséghez jutó politikai erő szétválja az alkotmányosságot.

4. Jogi kikényszeríthetőség nélkül az alkotmány jogi értelemben olyan, mintha nem is létezne

Az alkotmány nem politikai ötletek gyűjteménye. Normái jogi kikényszeríthetőségéről intézmények gondoskodnak. Jogi kikényszeríthetőség nélkül az alkotmány nem képes betölteni funkcióját, azaz nem tudja kerek közé szorítani a közhatalom-gyakorlást, és képtelen érvényre juttatni a polgárok szabadságát és egyenlőségét. Éppen ezért az alkotmányos demokráciák összetett intézményrendszerrel és ahhoz kapcsolódó jogi eszköztárral gondoskodnak arról, hogy az alkotmány szabályai ne csak jókívánságok, hanem a valóságban is érvényesülő követelmények legyenek. A magyar jogrendszerben az alkotmány normáinak kikényszerítését mindenekelőtt az Alkotmánybíróság végzi. Elsődleges feladata, amelynek egyben kizárólagos letéteményese is, hogy fellépjen a többségi alapú törvényhozás alkotmánysértő produktumaival szemben, és azokat megsemmisítse. Ezt a funkcióját pedig csak akkor tudja maradéktalanul ellátni, ha függetlensége biztosított, és olyan hatáskörökkel rendelkezik, amelyekkel a jogrendszer egészén képes számon kérni az alkotmányosság követelményeit.

A rendszerváltást követő két évtizedes tevékenységével magának komoly nemzetközi tekintélyt kivívó magyar Alkotmánybíróságon azonban a jelenlegi kormányzat olyan lényegi változtatásokat hajtott végre, amelyek folytán a testület ma funkcionálisan haldoklik, egyre kevésbé képes a közhatalom-gyakorlás érdemi ellensúlyá lenni.

Az Alkotmánybíróság független jogállását ért, fent részletezett változások alapjaiban ássák alá a testület működésének hatékonyságát. Ezt mutatja, hogy számos, az alkotmányosságot alapjaiban kikezdő törvényről, így pl. a magánnyugdíj-pénztári befizetések elvételéről, a médiairányítás rendszeréről vagy nem is születik döntés, vagy olyan bátoratlan döntést hoz a testület, hogy az alkalmatlan arra, hogy az alkotmányellenes állami gyakorlatot érdemben módosítsa. A helyzetet súlyosbítja, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörének átalakítása bénítóan hat annak eljárásaira. Bár az Alaptörvény továbbra is biztosítja az absztrakt normakontroll-hatáskört, az actio popularis megszüntetése óta, figyelemmel az eljárást kezdeményezők körére, sok alkotmányellenes norma esetében lényegében nincs senki, aki a testület eljárását megindíthatná. Az ombudsmán indítványozási joga az actio popularishoz nem mérhető, szűk kaput nyit csak a testülethez. Ezt a hiányt a bevezetett alkotmányjogi panasz sem képes pótolni. A tartalmi befogadási feltételek miatt a panasz nem alkalmas arra, hogy a nem közvetlenül emberi jogi természetű, ám a hatalommegosztás elvét súlyosan sértő normák az Alkotmánybíróság elé kerüljenek. Ezt a helyzetet az Alkotmánybíróság egyik tagja is megfogalmazta: az Alkotmánybíróság „alkotmányvédelmi hatásköre ilyen típusú gyakorlásának mára már csak a látszata maradt meg, így pusztán szemlélője lehet csak a hatalmi ágakat érintő struktúrák átrendezésének. Reálisan nem foglalhat állást arról, vajon a jogállam formális előírásainak betartásával tényleg leépíthető-e a jogállam eddig kiépített intézményrendszere.” [Kiss László párhuzamos indokolása a 3012/2012 (VI. 21.) AB végzéshez]

Kibékíthetetlen ellentétben van az alkotmánybíráskodás fogalmával, és semmilyen alkotmányos érveléssel nem védhető az, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre 2010 novembere óta nem teljes. Ráadásul a Kormány nem-hogy nem szüntette meg azt a szabályt, amely költségvetési kérdésekben elzárja az Alkotmánybíróságot a felülvizsgálat lehetőségétől, hanem az átmeneti rendelkezésekben – a fent már leírt módon – kiterjesztette a felülvizsgálat tilalmát. Az, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre nem teljes, fo-

galmilag fosztja meg az Alaptörvényt attól, hogy alkotmányként lehessen tekinteni rá, és ezzel utat nyit a parlamenti többség mindenhatóságának.

Az alkotmány kikényszeríthetőségét, az alkotmánybíráskodás tekintélyét helyre kell állítani.

5. Ahol az alkotmány és az azt végrehajtó törvények nem védik az egyes alapjogokat megfelelő garanciákkal a politikai önkénnyel szemben, ott e jogok nem a hatalom korlátait képező szabadságjogok, hanem csak politikai deklarációk

Az alapvető jogok küldetése, hogy felruhazzák az egyéneket (és közösségeiket) azokkal a biztosítékokkal, amelyek szabadságaiknak védelmet nyújtanak a törvényhozói többség esetleges zsarnokságával szemben. Azt, hogy az alapjogok valóban a többségi elv alkotmányos korlátaiként működhessenek, jogállamban független bírói intézmények biztosítják. Magától értetődő, hogy az alapjogok gyakorolhatóságáról, határaitól is végső soron független bírói intézményeknek kell döntenie, ha nem így lenne, akkor a parlamenti többség maga dönthetne saját korlátairól. Mindebből következik, hogy aláassa a vallásszabadságot az, ha e szabadság jog lényeges megnyilvánulásának, az egyházalapításnak a gyakorolhatóságáról a politikai hatalmat hordozó parlamenti többség dönthet. Magyarországon mégis ez a helyzet állt elő: 2012-től az Országgyűlés diszkrecionális joga meghatározni az egyháznak minősülő vallási közösségek listáját; politikai döntése mindenfajta bírói kontrollt nélkülöz.

Magyarországon a törvényes bíróhoz, tisztességes eljáráshoz való jog sem élvez adekvát garanciákat az önkényes hatalomgyakorlással szemben. Az Alaptörvény átmeneti rendelkezései által biztosított ügyáthelyezési jogkört az OBH elnöke számottevő megkötések nélkül gyakorolhatja, azaz lényegében bármikor elvonhatja a polgárokat törvényes bírájuktól. Bizonyos megkötéseket ugyan bevezetett az Országgyűlés a Velencei Bizottság bírálatának hatására, így az eredetileg biztosított teljes diszkréción helyett az OBH elnöke most már köteles megindokolni döntését, az ügyáthelyezés során kötve van az Országos Bírói Tanács által meghatározott elvekhez is, és döntése ellen az érintettek fellebbezhetnek a Kúriához. A szépen hangzó garanciák azonban jelenlegi formájukban nem elégsé-

gesek ahhoz, hogy kizárják a bírósági eljárások politikai vagy más indíttatású manipulációját. A törvényes bíróhoz való jog a XVIII. század óta része az európai jogi kultúrának. Eleve visszás, hogy mérlegelés eredményeként született egyedi döntésből fakad, hogy egy konkrét ügyben mely bíróságnak kell eljárnia, az ügyek manipulálásának lehetőségét teljesen csak az zárja ki, ha törvényben "eleve elrendelt" bíróságok járnak el, vagyis az eljáró bíróságot egy generális norma határozza meg. A törvény mindazonáltal úgy ad ügyáthelyezési jogkört az OBH elnökének, hogy közben nem biztosítja valódi elszámoltathatóságát. Az OBH által meghatározott "elvek" rugalmasságuk folytán természetüknél fogva nem alkalmasak arra, hogy ténylegesen megkössék az OBH elnökének kezét. A gyakorlatban ez annyit tesz, hogy az OBH elnöke, abszurd módon, törvényi szabályok ismertetésével és az OBH által meghatározott elvekre való egymondatos utalással indokolja, hogy a törvény és a meghatározott elvek szerint járt el (lásd pl. a 248/2012. (VIII.21.) OBHE határozatot). A döntéssel szemben igénybe vehető jogorvoslat pedig nem hatékony. A törvény kizárólag jogszabálysértésre hivatkozással teszi lehetővé az ügyáthelyezések felülvizsgálatát. A jogszabályokban azonban nem található olyan viszonyítási pont, amelyhez biztonsággal lehetne mérni az elnöki hatalomgyakorlás jogszerűségét.

Itt említhetjük a rendőrségi törvénynek azt a szabályát, amely alapján a 2012 januárjában felállított terrorizmust elhárító szerv bírói engedély nélkül, pusztán miniszteri engedély alapján figyelheti meg titkosan és korlátlan terjedelemben fizikai és elektronikus eszközökkel is az állampolgárok magánéletét. E szabály alapján az egyén magánszférája teljesen kiszolgáltatott a politikai hatalommal szemben, hiszen az információszerezésről a végrehajtó hatalom egyik szervének előterjesztésére a végrehajtó hatalom egy másik szerve hoz döntést, vagyis két olyan szerv, amely a kormány alárendeltségében, annak érdekeit kiszolgálva, tehát alapvetően egységben cselekszik. Miután az egyénnek normális esetben nem lehet tudomása arról, hogy őt megfigyelték, bírósághoz utólag sem fordulhat, ennél fogva magánszférához való joga mindenfajta külső (független) kontroll nélkül elvonható.

Az alapjogok a jogállamban a közhatalom gyakorlóit korlátozzák. Az önkényeskedés ma intézményesülő rendszerét meg kell szüntetni. Az alapvető jogok tekintélyét helyre kell állítani.

6. Az az állam, amely ideológiát és történelemszemléletet tesz kötelezővé, nem tekint a polgáira egyenlő méltóságú személyként

Az európai jogállamok az egyenlő méltóságú polgárok közösségeiben jönnek létre, amelyek – éppen annak érdekében, hogy ez az egyenlőség fennmaradjon – nem kényszerítik a társadalom egy csoportja által vallott világszemléletet azokra a csoportokra, amelyek azzal nem értenek egyet.

A magyar jogrendszer azonban – élén az Alaptörvénnyel – ma már egy konzervatív-jobboldali ideológia hatja át a kereszténység nemzetmegtartó szerepének, a család, a nemzet, a hűség, a munka, a hit és a szeretet alapvető értékként történő hangsúlyozásával, mégpedig oly módon, hogy ezek az „együttélésünk legfontosabb kereteiként”, „összetartozásunk alapvető értékeiként” és „minden ember becsületének alapjaként” kerültek meghatározásra. Ez pedig mindazokat, akik nem fogadják el a közösség értékeiként meghatározott ideologikus értékeket, illetve nem az Alaptörvény szerint ideálisnak tekintett életformát követik, korlátozza abban, hogy a közösség teljes jogú tagjai lehessenek. Az Alaptörvény ezzel megfosztja az egyéneket önazonosságuktól, attól hogy maguk határozzák meg, mi teszi számukra értékessé életüket. Az Alaptörvény gondolatilag és nyelvilag is igénytelen ideológiai terheltsége nem csak a nem vallásos, illetve nem keresztény polgárokat, hanem a hitüket a napi politikai érdek szenyvétől tisztán tartani óhajtó keresztény híveket is sérti. Így ahelyett, hogy az Alaptörvény az alapvető jogok forrása lenne, abszurd módon éppen a szabadság korlátozásának eszközévé válik.

Az egyoldalúan képviselt ideológia elsősorban az iskolákon keresztül hatol be a családok életébe. A korábban világnézetileg semleges, jellemzően önkormányzati iskolák fenntartását nagy számban vehették át egyházak, amelyek értelemszerűen már nem törekednek a korábbi világnézeti semlegességre. Az állami általános iskola első évfolyamától a kötelező tanórai foglalkozások része az erkölcsstan vagy az ehelyett választható, egyházi személy által tartott hit- és erkölcsstan óra. Az iskolában elsajátítandó ismereteket és módszereket nagy részletességgel meghatározó központi tantervtől az iskolák legfeljebb tíz százalékban térhetnek el, ilyen körülmények között kérdéses, hogy az alternatív képzést biztosító intézmények mennyiben tudják folytatni azt, hogy saját tartalmi és módszertani elképzeléseiket megjelenítsék helyi tanterveikben. Mindezek követ-

keztében egy család, ha akarja, sem tudja gyermekét a központi ideológia által nem indoktrinált iskolában taníttatni.

Magyarországon törvény – az állami szintre emelt konzervatív-jobboldali ideológia alapján – a család fogalmából létező, működő és jogilag is elismert társkapcsolatokat zárt ki azzal, hogy nem tekint családnak sem az azonos neműek bejegyzett élettársi kapcsolatát, sem pedig a különböző neműek házasságon kívüli együttélését. Ez közvetve olyan következményekkel is együtt jár, hogy az élettársi kapcsolatban együtt élő szülők összességében kevesebb családi pótlékot kaphatnak, mint azok, akik összeházasodtak. És bár korábban törvény mondta ki, hogy a kizárólag az azonos neműek részére nyitva álló bejegyzett élettársi kapcsolat a kizárólag különböző neműek kapcsolatában köthető házassággal jogi értelemben lényegben azonos, mégis törvény született arról, hogy a törvényes öröklés rendjében a házastárs kedvezőbb helyzetbe kerül, mint a bejegyzett élettárs.

Sajátos, hogy a magyar jogrendszer a közelmúlt történelmére magyarázatában is határozottan állást foglal, és ez az állásfoglalás nem merül ki abban, hogy pusztán megtagadja a korábbi korszakra jellemző elnyomó rendszert. Az Alaptörvény preambuluma a történelemértelmező passzusain túl a sajátos viszony a történelemhez: megjelenik abban, hogy a nemzeti alaptanterv szerint kötelező irodalmi tananyaggá válik a nyilas parlament egy aktív tagjának irodalmi értékeit tekintve is vitatott munkássága is. A legszembetűnőbb megnyilvánulás pedig a kormányzó párt egyik politikai ellenfelének kezelésében érhető tetten: az Alaptörvény átmeneti rendelkezése felsorolja a korábbi állampárt bűneit (köztük emberek meggyilkolását is), majd kimondja, hogy a demokratikus átmenet során jogi elismerést nyert Magyar Szocialista Párt a Magyar Szocialista Munkáspárt jogutódaként osztozik mindazon felelősségben, amellyel az állampárt terhelhető. Ez a rendelkezés ma az Alaptörvény részének tekintendő. A rendszerváltás óta tizenkét éven át kormányon volt, itt a kommunista bűnökért felelőssé tett párt a következő választáson a jelenlegi kormányzó erő egyik kihívója lesz. Ma még nem tudható, hogy a bűnösség alkotmányi szinten történő kimondásának a politikai ellenfél megbélyegzésén túl van-e további célja, következménye (például a párt betiltása).

Az alkotmány értékek foglalatja és a haza minden – bármilyen hitű és meggyőződésű polgára – ugyanolyan tisztelettel és figyelemmel tekint. Az alkotmány nem képvisel sem ideológiát, sem vallásos sem pedig vallástalan hitet.

7. Ha a szabad és tisztességes politikai verseny feltételei sérülnek, akkor a kormány legitimitása megkérdőjeleződik

A kormánytöbbség a pártok politikai versenyének teljes intézményrendszerét átalakítja, ideértve a választási szabályokat, a választókerület-határokat, a kampányszabályozást, a választójogot, és a médiaszabályozás rendszerét. A már megvalósított változások közé tartozik a választási rendszer átalakítása, amely csökkenti a képviselői helyek számát, és a kompenzációs mechanizmus gyengítésével tovább erősíti a rendszer többségi jellegét, az új körzetbeosztás, és az állampolgárság és szavazati jog kiterjesztése az olyan magyar származású egyénekre, akik nem rendelkeznek állandó lakhellyel Magyarországon. A már bejelentett, de még meg nem valósított változások sorában találjuk az új szavazói regisztrációs szabályt, a fizetett politikai hirdetésekre vonatkozó új korlátozásokat, és a jelöltállítási rendszer változásait.

A már bevezetett változások tartalmi és eljárási szempontból is problematikusak. Eljárási szempontból elfogadhatatlan, hogy a változásokat teljesen egyoldalúan döntötte és fogadta el a kormánytöbbség, anélkül hogy a parlamenti ellenzéknek bármiféle tényleges alkuhelyzetet biztosított volna. Ez az eljárás bármely jelentős alkotmányos változtatás esetében elfogadhatatlan lenne, de különösen aggályos akkor, amikor a politikai verseny szabályairól van szó, és az egyik versenyző egymaga írja a játékszabályokat. Tartalmi szempontból a többségi jelleg erősítése önmagában egyik azonosítható pártnak sem kedvez hosszabb távon, de a kisebb pártok önálló indulását elbátortalaníthatja, és ennyiben gyengíti a versenyt. Meggyőző elemzések mutatják, hogy az új választókerületi beosztás érezhetően kedvez a jelenlegi kormányzópártnak, és könnyen azzal az eredménnyel járhat, hogy a nagyon szoros választásokat tendenciaszerűen a jobboldal javára dönti el.

A már bejelentett, de még meg nem valósított változások túlnyomórészt, bár nem kizárólag, a politikai verseny gyengítése irányába hatnának. A ma ismertes tervek szerint csak azok vehetnének részt a választásokon, akik előzetesen regisztráltatták magukat, ezúton jelezve szavazási szándékukat. Ez olyan intézkedés, amely Magyarország teljeskörű és megbízható népesség-nyilvántartási rendszere miatt teljességgel szükségtelen a választások tisztaságának biztosításához. A regisztrációs kötelezettség szinte bizonyosan csökkenteni fogja a részvételt, különösen bizonyos társadalmi

csoportok, például a szegényebb, aprófalvakban lakó, vagy nagyon fiatal választók körében. Továbbá ismeretesek olyan tervek is, amelyek tovább korlátoznák a fizetett politikai hirdetések lehetőségét a kereskedelmi tévék és rádiók körében, ami tompított kampányt és alacsonyabb részvételt eredményezhet, és szisztematikus előnyt biztosíthat a hatalmon lévőknek. Mindent egybevetve, ezek a változtatások együttesen jelentősen gyengítenék a politikai versenyt. Ezzel szemben a jelöltállítási szabályok tervezett könnyítése kismértékben ellensúlyozhatja e hatásokat, ám ugyanakkor gyengítheti az ellenzéki összefogás esélyét is.

A politikai verseny intézményrendszerének része a média összhelyzete is. Szabályozási változások és gazdasági tényezők egyaránt közrejátszottak abban, hogy a magyar közéleti média ma általánosan teret veszített, kevésbé sokszínű és nagyobb mértékben függ állami forrásoktól, mint korábban. A gazdasági válság csökkenő hirdetési bevételeket eredményezett, és ezért különösen a minőségi nyomtatott sajtó nagymértékben függ az állami hirdetésektől, és ezáltal kiszolgáltatottabbá vált a politikai befolyásolásnak. Ehhez járul az a körülmény, hogy az állami hírügynökség ma monopolhelyzetbe került, és minden médiaszereplő tőle vesz át tartalmakat. Az állami hírügynökség és a közmédia híradásai az elmúlt időszakban számos alkalommal bizonyultak elfogultnak vagy torzítónak, mindig a jelenlegi kormánypárt javára.

Helyre kell állítani a szabad és tisztességes politikai versenyt a választási szabályok, a választókerület-határok, a kampányszabályozás, a választójog és a médiaszabályozás felülvizsgálata során.

8. Ahol az egyik demokratikusan hatalomra jutott többség az utódai hatalomgyakorlását igazolhatatlan módon megköti, ott a szabad választások értelme is kérdéses

A szabad és méltányos politikai verseny önmagában nem biztosítja, hogy a választásokon kormányzásra felhatalmazást nyert politikai erők képesek legyenek programjuk megvalósítására, a tényleges kormányzásra. Ehhez az szükséges, hogy a mindenkor kormányzatnak szabadságában álljon politikai programjának – az alkotmány keretei közötti – megvalósítása. Enélkül a bukott politikai szereplők ugyan lecserélhetők, a demok-

ratikus választás alapján a helyükbe lépő új vezetők azonban a bukottak politikáját lennének kénytelenek folytatni.

A kormány a rendszeresen tartott választások útján létrejövő parlamentnek felelős, politikáját addig folytathatja, amíg élvezi a parlament többségének bizalmát. Bár Magyarország Alaptörvényének deklarációiból az következik, hogy a kormányzás parlamentáris formában történik, a közjogi rendszer mégis eltávolodott a parlamentarizmus modelljétől. A kormányzati politika megvalósításának, a legklasszikusabbnak számító eszközei kerültek ki a mindenkorai többség kezéből.

A központi költségvetés megállapításának jogát azzal vették el az eljövendő parlamentektől, hogy a költségvetési törvény elfogadását a Költségvetési Tanács egyetértéséhez kötötték. Az egyetértési jog előírása a költségvetés megállapításának jogát tehát megosztja a parlament és e tanács között. Ha pedig ezt a beleegyezést nem bírja a parlament, és ezért nem születik meg az adott év március 31.-ig a költségvetés, az államfő feloszlathatja az Országgyűlést. Ez súlyosan korlátozza a népszuverenitás elvének érvényesülését, amely szerint a hatalom elsődleges letéteményese a nép által választott képviselőkkel álló Országgyűlés.

A sarkalatos törvények (amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges) szabályozási tárgyköreinek meghatározása az eljövendő kormányok mozgásterét tovább szűkíti, olyan területeken is, amelyek hagyományosan a kormányzati politika megvalósításának színterei, jellemzően a mindenkorai kormány felelősségi körébe tartoznak, és amelyekben az alkotmányosság nem követel meg ilyen korlátozást. Így sarkalatos törvény született a – jelenlegi kormányoldal által preferált formában élő – családok védelméről és támogatásáról, a családokkal kapcsolatos szociálpolitikai intézkedések legalapvetőbb szabályairól. Hasonlóan sarkalatos törvénybe betonozta a jelenlegi többség a személyi jövedelemadó számításának módját, azt, hogy a jövedelem azonos arányában egységesen, röviden egykulcsos formában állapítható meg. E szabályozás kizárja a progresszív jövedelemadóztatást, ami pedig a kormányzati adópolitika egy alapvető eszköze. Sarkalatos törvény rögzíti, hogy a kötelező nyugdíjrendszert csak az egységes állami nyugdíjrendszer jelentheti, így a későbbi kormányok nyugdíjpolitikájának már nem lehet része a magántőke bevonása a rendszerbe.

Mindez egy olyan parlament esetében, amelyben a kormánytöbbség nem bír kétharmados többséggel akár az ország kormányozhatatlanságá-

hoz is vezethet, ugyanakkor arra is alkalmas, hogy a jelenlegi kormánytöbbség hosszú időre biztosítsa saját család-, nyugdíj- és adópolitikai elképzeléseinek érvényesülését, miközben kormányzati felelősséggel más politikai erők tartoznak a választókkal szemben. Ez az Alaptörvényben és a sarkalatos törvényekben megjelenő koncepció azzal, hogy a jelenlegi kormánytöbbséget leváltó erőt megfosztja attól a lehetőségtől, hogy saját kormányprogramját megvalósítsa, tartalmilag kiüresíti, értelmetlené teszi a politikai váltógazdaságot és a demokratikus politikai versenyt.

Helyre kell állítani a parlamentarizmus elvein működő, a politikai váltógazdaságot biztosító közjogi rendszert.

Helyreállító alkotmányozás

Az írás a Népszabadság 2012. november 17-i és 19-i számaiban jelent meg.

Válaszok és kérdések

Szerintünk a magyar alkotmányosság helyreállításának célkitűzéseit a jogállami forradalomban meghatározott, és az ezt követő húsz év fejlődésében formálódott alkotmányos védelmi szinthez kell mérni, és ennek megfelelően kell helyreállítani.

A rombolás számbavételét és az újjáépítés feladatait nyolc tételben foglaltuk össze. Több szervezet írásban, mások, illetve az azokat képviselők – egyesek talán fölös óvatosságból – nem nyilvános személyes közlésekben válaszoltak a diagnózist tartalmazó és a javasolt tennivalókat is vizsgáló iratunkra. Köszönet nekik. A válaszolók kivétel nélkül egyetértettek legfontosabb megállapításainkkal, de több, az iratunkban szerintük nem, vagy talán nem kellően kifejtett kérdésre is rákérdeztek, továbbá kaptunk néhány kritikai megjegyzést is. Ezek fényében érdemes akár újból átgondolni állításainkat, javaslatainkat.

Olyan problémahalmazzal állunk ugyanis szemben, amelynek megoldásához a rutin, a máskor és máshol már bevált megoldások hasznosak ugyan, de távolról sem elegendőek. Valamelyest hasonló feladatok a magyar és a nemzetközi alkotmányosság történetében már felmerültek, de ez a helyzet mégis más, a probléma így talán soha, sehol nem állt még elő. A feladat egyszerűségét az adja, hogy a magát „nemzeti”-nek és „együttműködő”-nek nevezett tekintélyelvű háromnegyed-fordulatból kell alkotmányos kiutat (visszautat) találnunk. A Nemzeti Együttműködés az alkotmányosság intézményrendszerét és értékeit nem egyszerűen fizikailag pusztította el, hanem szabadelvű szabályozási filozófiáját eltörölve te-

kintélyelvű módon átértelmezte. Eközben az alkotmányos építmény kívülről látható elemeit kulisszaként meghagyta, azaz, miközben a mögötte állt építményt lebontotta, a homlokzathoz, a rákent ideológiai ragacsot leszámítva, alig nyúlt. Autoriter rendszer épült a demokrácia leple alatt.

Ennek következménye, hogy a Nemzeti Együttműködés Rendszerében nyomokban maradt valamennyi alkotmányosság: a funkcionálisan haladók Alkotmánybíróság néha olyan határozatokkal áll elő, amelyekben alkotmányos értékek is fel-feltűnnek, ugyanez, talán fokozottabb mértékben, a rendes bíróságok ítéleteit is jellemzi.

Az alapvető dilemma tehát az, hogy nyomába lépve más nemzetek nagy alkotmányozó atyáinak eredeti alkotmányozással állítsuk-e helyre az alkotmányosságot, vagy helyzetünk inkább helyreállító alkotmányozási programot indokol-e? Szerintünk a második megoldás a helyes. Mi nem ismerünk senkit a mai magyar közéletben, aki az alkotmányozó Lükurgosz szerepét betölthetné, továbbá az eredeti alkotmányozás szilárdsága és remélt tartóssága tekintetében is súlyos kétségeink vannak. Távolinak tűnik egy olyan nemzeti katarzis, amelyből egység és tartós alkotmány nőhetne ki. A magyar történelem, közjogi múltunk kétségkívül gazdag alkotmányos hagyományokban, ám ez a jogállami forradalom eljöveteleig közel sem volt elmondható a modern magyar alkotmányosságról, ugyanis a második világháborút követő nemzetközi alkotmányos fejlődéstől a Magyarországot elválasztó vasfüggöny miatt el voltunk zárva, a fejlődés a jogállami forradalom eljöveteleig meg sem érinthette országunkat. A magyar alkotmányos gondolkodás viszont gyorsan és sokat tanult, most már rendelkezésünkre áll húszévnnyi magyar – majdnem töretlen – alkotmányos fejlődés kifejtett, egyszerre nemzetközi színvonalú és a magyar társadalom problémáira is érzékeny, nagy munkával létrehozott joganyaga. Ezt nem szabad elvesztegetni.

Továbbá mai helyzetünkben nem a megteremthető honpolgári egységtől várhatunk szilárd alkotmányosságot, hanem az elmúlt évtizedek alkotmányos fejlődését megóvó, arra építkező alkotmányos folyamattól, az alkotmányos patriotizmus erősödésétől várhatjuk sokkal inkább az ország kíváncsóságát.

Mindezek alapján nem új alkotmányosságot kell akarnunk, hanem a jogállami forradalom újra életre keltett alkotmányát, mégpedig a végleges verzióban. Képletesen szólva: az elmúlt két és fél évben befalazott alkotmányos értékeinket kell kibontanunk, visszavennünk.

Ettől kivételes tehát a feladat, emiatt kell együtt megkeresnünk az olykor nem könnyű válaszokat.

De legelőször is felidézzük vitairatunk legfontosabb állításait:

1. Az a jogrendszer, amely nem a közhatalmat, hanem a polgárok szabadságát szorítja korlátok közé, nem felel meg a modern alkotmányosság eszméjének. A szabadság a közhatalom korlátja. A polgári szabadság tiszteletét helyre kell állítani.
2. Ahol a független intézmények – strukturális és személyi értelemben – a kormányzat befolyása alá kerülnek, ott megszűnnek a hatalom korlátaként működni. A hatalmat ellenőrző és korlátozó intézmények függetlenségét helyre kell állítani, a politikai kinevezetteknek a független intézmények éléről távozniuk kell.
3. Nem képes alkotmányként funkcionálni az az alkotmány, amely szabadon átirható. Az Alkotmány stabilitását meg kell teremteni. Meg kell akadályozni, hogy a jövőben bármely kétharmados többséghez jutó politikai erő szétdúlja az alkotmányosságot.
4. Jogi kikényszeríthetőség nélkül az alkotmány jogi értelemben olyan, mintha nem is létezne. Az alkotmány kikényszeríthetőségét, az alkotmánybíráskodás tekintélyét helyre kell állítani.
5. Ahol az alkotmány és az azt végrehajtó törvények nem védik az egyes alapjogokat megfelelő garanciákkal a politikai önkénnyel szemben, ott a jogok nem a hatalom korlátait jelentő szabadságjogok, hanem csak politikai deklarációk. Az alapjogok a jogállamban a közhatalom gyakorlóit korlátozzák. Az önkényeskedés ma intézményesülő rendszerét meg kell szüntetni. Az alapvető jogok tekintélyét helyre kell állítani.
6. Az az állam, amely ideológiát és történelemszemléletet tesz kötelezővé, nem tekint a polgáira egyenlő méltóságú személyként. Az alkotmány értékek foglalatja és a haza minden – bármilyen hitű és meggyőződésű polgárára – ugyanolyan tisztelettel és figyelemmel tekint. Az alkotmány nem képvisel sem ideológiát, sem vallást, sem pedig vallástalan hitet.
7. Ha a szabad és tisztességes politikai verseny feltételei sérülnek, a kormány legitimitása megkérdőjeleződik. Helyre kell állítani a szabad és tisztességes politikai versenyt a választási szabályok, a választókerület-határok, a kampányszabályozás, a választójog és a médiaszabályozás felülvizsgálata során.
8. Ahol az egyik demokratikusan hatalomra jutott többség az utódai hatalomgyakorlását igazolhatatlan módon megköti, ott a szabad válasz-

tások értelme is kérdéses. Helyre kell állítani a parlamentarizmus elvein működő, a politikai váltógasdaságot biztosító közjogi rendszert.

Kik lehetnek a címzettjei az alkotmányosság helyreállításáról szóló a demokrácia híveinek szóló felhívásnak?

Erre az egyébként alapvető fontosságú kérdésre nem olyan nehéz válaszolni. A rendszerváltás óta minden hivatalban volt kormányról többé-kevésbé elmondható, hogy, mindaddig amíg hatalmon volt, rongálta az alkotmányt. Az alkotmányos intézményrendszer feladata pedig folyamatosan az volt, hogy ennek gátat emeljen.

Az alkotmányos határok próbálgatása – noha igencsak veszélyes ez is – az alkotmány szisztematikus, intézményes lerombolásával nem mérhető össze.

Kétségtelen az is, hogy a kívánatos újat, a köztársaság tartós alkotmányát a jobboldali és a baloldali, illetve a politikai oldalakhoz magukat becsorolni nem kívánó alkotmányhű demokraták közös műveként lehet és érdemes csak létrehozni. Az alkotmányos rend újraépítésében mindenkire szükség van. Ebből következik, hogy a parlamentben képvisellel rendelkező demokratikus politikai pártoknak, a parlamenten kívüli demokratikus mozgalmaknak és a Magyarország határain kívül tevékenykedő, de a magyarországi választások eredményét a külhoni magyarok szavazatai által befolyásolni képes magyar szervezeteknek is elküldtük javaslatainkat. Mindenkinek, akit meggyőződése és/vagy politikai érdekei az alkotmányosság helyreállításához kötnek. A címzettek közül viszont, érthető módon, a Fidesz és a KDNP, valamint a Jobbik Magyarország hiányzott. E pártok csak akkor lehetnek részesei az alkotmányosság helyreállításának, ha legkompromittáltabb vezetőik távozása mellett szakítanak jelenlegi politikájukkal.

A felhívás címzettjei pártok és politikai mozgalmak voltak, hiszen elsősorban ők teremthetnek olyan politikai helyzetet, amelyben az alkotmányosság helyreállításának folyamata megkezdődhet.

Megfontolandó azonban az is, hogy indokolt lenne a jogállami helyreállítás ügyét némileg eltávolítani a parlamenttől, mégpedig egy erre a célra létrehozott tekintélyes, konzervatív és liberális, bal- és jobboldali, az alkotmányosság ügye iránt elkötelezett személyekből felállítandó, köztisz-

teletnek örvendő testület ajánlásait kikérni és megfogadni. Ennek viszont még nem érkezett el az ideje.

Milyen karakterű legyen a köztársaság (új) alkotmánya?

Az alkotmánynak nem kell új alkotmánynak lennie, sőt. Mint már utaltunk rá, a magyar történelem alkotmányos hagyományai gazdagok, ám a huszadik században és különösen a második világháború után az Európában és másutt bekövetkezett alkotmányfejlődés a jobboldali és baloldali totalitárius rendszerek eredményezte alkotmányos elszigeteltség körülményei között – kivéve az 1945-47 közötti rövid periódust –, nagyjából nem kerültek be még az egyetemi oktatás révén sem a jogász gondolkodásba, az alkotmányos kultúrába. A jogállami forradalom alkotmánya viszont egyrészt felmutatta, továbbvitte és megjelentette a progresszív hagyományt, mindenekelőtt az 1946. év I. törvény máig korszerű egykamarás parlamentáris rendszerének átvételével, másrészt tükrözte a nemzetközi alkotmányfejlődés alapvető eredményeit is. Erre épült az igencsak gazdag és szerencsés csillagzat alatt létrejött húsz esztendő alkotmánybírói gyakorlat, amelynek eredményeit feltétel nélkül meg kell őriznünk, mert újraalkotása nem csupán fölösleges, de egyúttal reménytelen és veszedelmes feladat is volna.

A leváltandó Alaptörvény azonban nem része a progresszív alkotmányosság magyarországi hagyományainak, ezért a köztársaság végleges alkotmányának szakítania kell az Alaptörvény identitásával, és szellemében a 89-es alkotmánnyal kell rokonságot mutatnia.

Felmerülhet természetesen az a megoldási lehetőség, hogy a jogállami alkotmány „eredeti” szövegét léptessük hatályba, így állítva helyre az alkotmányosságot.

Ennek kétségkívül technikai nehézségei is lennének, hiszen nem könnyű megállapítani az eredeti állapot pillanatát. Nyilvánvalóan nem lehet ez az Alaptörvény hatálybalépése előtti pillanat, hiszen a Fidesz a rendelkezésre álló rövid idő alatt rengeteg alkalommal módosította az alkotmány szövegét. A 2010. évi választás előtti valamelyik szövegállapot helyreállítása pedig, nézetünk szerint, politikai természetű megfontolások miatt is (erre még visszatérünk) veszélyes.

Szembe kell továbbá néznünk a tartalmi nehézségekkel is. Csak a két

legfontosabbat említjük: a köztársasági alkotmány ideiglenességét hangsúlyozó Preambulumot és a katasztrofális következményeket okozott könnyű módosíthatóságát. Ezeknek mindegyike ellentmond a tartósság követelményének. Itt említendő, hogy ennek az általunk a legfontosabb értékek egyikének tekintett helyreállítandó alkotmány sokszor toldozott-foltozott szövegének megfogalmazásai, technikai színvonala ugyancsak komoly kifogásokat vet fel.

Az eredeti szöveg helyreállításának végül súlyos politikai kockázatai is lehetnek. A látszatát is kerülni kell ugyanis annak, hogy az alkotmány visszaállítása bármiféle politikai revans eszköze lenne. A 2010-es választásokon a politikai változásra szavazókat nem lenne helyes megsérteni, ellenkezőleg, a baloldali kormányzást elutasító politikai közösséget szimbolikusan és ténylegesen is be kell vonni az alkotmányozás munkájába. Amit a balközép kétharmaddal, ha lenne is ilyen, maga elkészíthet, természetesen folytán, nem lehet végleges. Az, hogy a konszenzusos, végleges alkotmány létrehozásának politikai feltételei 2014-ben teljesülnek-e, illetve hogy milyen lépésekben teljesülhetnek, nem tárgya ennek az írásnak. Ezért, nézetünk szerint nem a jogállami forradalom alkotmányának betűihez, hanem szelleméhez, közjogi filozófiájához és fontos szabályozási megoldásaihoz kellene inkább ragaszkodni. Ezt úgy lehet elérni, hogy az alkotmányozás karaktere konzervatív legyen, azaz az Alaptörvény előtt már megvolt és bevált szabályozásokon a lehető legkisebb változtatást szabad csak végrehajtani.

Az alkotmányozás tézise a '89/90-es megoldások megőrzése legyen!

Hogyan értékeljük a köztársaság Alkotmánya és az Alaptörvény egymásra vonatkoztatott legitimitását?

Az Alaptörvény kritikusai e tekintetben fontos megjegyzéseket tettek.

Vörös Imre jogászprofesszor, volt alkotmánybíró álláspontja szerint, a hatalom kizárólagos megszerzésével szemben az alkotmány védelme, az ellenállás jogos.

„Nehéz nem szembenézni a tényekkel: alapos a gyanú arra, hogy kiépült a kizárólagos közhatalom-birtokláson alapuló hatalomgyakorlás rendszere. Ezt a köznyelv államcsínynek nevezi. Márpedig sem az egykori Magyar Köztársaságban, sem a mostani Magyarországon nem szabad államcsíny

végrehajtani. Alkotmányosan nem. A legitimitást – a törvényhozási úton végrehajtottságot – ugyanis felülírja az alkotmányosság.⁴⁴

Szerinte a törvényes puccs nem eredményezhet alkotmányt, a közhatalom kizárólagos birtoklása, amely nézete szerint nem csupán politikai törekvésként, hanem már jelenidőben is megállapítható, egyszerűen megfogalmazva, nem érvényes alkotmányírás, azaz nem lehet alkotmányos. Ebből kétségekívül levonható az a következtetés is, hogy alkotmányos értelemben, a nem alkotmányos Alaptörvény púpjával a hátunkon, az alkotmányosság tekintetében most mintegy nullponton állunk.

Ugyanakkor nem könnyen értelmezhető, hogy az érvelés alapját képező ellenállási jog – miközben szerintünk is aligha vitatható, hogy az Alaptörvénnyel szembeni ellenállás nem a hűtlenség, hanem az alkotmányosság iránti hűség megnyilvánulása –, alkotmányos tartalma miként értelmezendő.

Többben felvetették azt a nagyon fontos, az Alaptörvény legitimitását kétségbe vonó és alkotmányozási joglogika szempontjából is lényeges érvet, amely szerint az Alaptörvény az általa megsemmisített szabály alapján lépett hatályba.⁴⁵ Eszerint a Nemzeti Hitvallás nem vitathatóan az Alaptörvény része. Ott pedig az egyik, mintegy a legöblösebb hangon megszólaló, leg súlyosabb rendelkezésként az olvasható, hogy az 1944. március 19-e és az 1989 közötti hatalomgyakorlást, benne természetesen a totalitárius közjoggal az Alaptörvény nem ismeri el. Ez azért bizarr, mert ezzel átlép a valóságban megtörténtből egy elképzelt történelembe, magát a békés átmenetet a független Magyarország létrejöttét is egészében megtagadja. Márpedig az Alaptörvényt a jogállami Alkotmány nyomán, saját rendelkezése szerint is az 1949. évi XX. törvény, vagyis a korábbi Alkotmány alapján fogadta el az Országgyűlés. Ha pedig alaptörvény-ellenes az Alaptörvény elfogadása, márpedig önnön rendelkezése szerint az, akkor közjogi értelemben nem lehet érvényes maga az Alaptörvény sem. Tehát, akárcsak az előző érv alapján, eszerint is alkotmányos üresség vesz körül minket.

Ennek az érvnek a megalapozottságát egyáltalán nem vonjuk kétségbe, de két ugyancsak fontos körülményt kell szóba hoznunk. Egyrészt az

⁴⁴ http://hvg.hu/velemeny/20120308_allmcsinyitevok_voros_imre

⁴⁵ Majtényi Balázs: Vissza a jövőbe Az elveszejtett Alkotmány L'Harmattan, EKINT, 2011, 209-213.o.

Alaptörvény rendelkezéseinek önmegsemmisítő kollíziója az Alaptörvényen belül van, és aszerint értelmezendő, hogy belülről nézzük, vagy az elfogadás aktusára kívülről tekintünk-e? Belülről nézve valóban az állapítható meg, hogy elfogadása érvénytelen eljárási szabályok alapján esett meg. Ugyanakkor az sem hagyható figyelmen kívül, hogy ha az elfogadás gesztusára kívülről tekintünk, akkor az elfogadás pillanatában az önmegsemmisítő szabály még nem létezett, de az alkotmányozás korábbi eljárási rendje viszont az elfogadás pillanatáig hatályában fennállt. A paradoxon úgy is megfogalmazható, hogy előbb legitimnek kell tekintenünk az Alaptörvény elfogadását ahhoz, hogy később legitimitását kétségbe vonhassuk.

Anélkül, hogy ennek részletes elemzését elvégeznénk, még egy ellenvetést meg kell említenünk, az Alaptörvény apologétái hivatkozhatnak arra, hogy a Nemzeti Hitvallás vagy annak egyes elemei valójában nem normatív részei az Alaptörvénynek, hanem politikai deklarációk.

A kollízióból tehát nézetünk szerint annyi következik biztosan, hogy az Alaptörvény a közjogi érvényességének vitatására is módot adó mértékben silány.

Sólyom László⁴⁶ és Kis János⁴⁷ többször felhívta a közfigyelmet arra, hogy a köztársasági alkotmány kétharmados szabályának helyes értelmezése (amely egyébként is alkotmánymódosításról és nem új alaptörvény megalkotásáról szolt), nem adott felhatalmazást arra az alkotmányozási eljárásra, amely az ellenzékét kizárta az alaptörvény megalkotásából.

Összefoglalva, úgy véljük, hogy az Alaptörvény és a megalkotandó végleges köztársasági alkotmány viszonyában az előbbi esetleges közjogi érvénytelensége kétségekívül lényeges szempont, de miközben az Alaptörvény gyenge, vitatható vagy hiányzó legitimitása és legalitása fontos, de nem ügyszó döntő érv a köztársaság végleges alkotmánya elfogadása, a szöveg egészének, illetve egyes rendelkezéseinek alkotmányossága tekintetében.

A cél ugyanis nem egyszerűen az, hogy az Alaptörvénytől sokkal erősebb legitimitációval alkossuk meg a végleges köztársasági alkotmányt, hanem hogy az végül kikezdetetlen eljárásban és tartalommal jöjjön létre. Az Alaptörvény semmiben nem mérce.

⁴⁶ http://index.hu/belfold/2011/03/21/solyom_az_alkotmanyozashoz_keves_a_kormanytoobbseg/

⁴⁷ Kis János: Az 1989-es alkotmánytól a 2011-es Alaptörvényig. Élet és Irodalom 2012. október 12.

Hogyan viszonyuljon a köztársaság végleges alkotmánya az Alaptörvény „örökségéhez”?

A konzervatív alkotmányozás általunk elfogadhatónak tartott programja szerint az alkotmányos elrendezésen ott kell változtatni, ahol ez elkerülhetetlen. Ez az elv azonban a jogállami forradalom alkotmányára, az Alaptörvénnyel szembeni helyreállítására vonatkozik; az Alaptörvény rendelkezéseire még fenntartásokkal és részlegesen, megszorításokkal sem alkalmazandó. Nézetünk szerint tehát a köztársaság végleges alkotmányának az Alaptörvény ideologikus értékvilágától határozottan meg kell különböztetnie magát, és el kell törölnie az Alaptörvényt. Ugyanakkor, mivel nem ex nihilo alkotmányozásra készülünk, nem léphetünk át az Alaptörvény minden következményén úgy, mintha azok nem léteztek volna. Így olyan örökséggel is együtt kell élnie a helyreállított alkotmányosságnak, amely egyébként egy ideális rendszernek nem lenne része. Ha az Alaptörvényre alapozott jogalkotói és egyedi döntések érvényességét egységesen megszüntetné az új alkotmány, azzal éppen a célul tűzött alkotmányossággal össze nem egyeztethető módon okozna sérelmeket. Ez számos részletkérdést érint, amelyekre megoldást kell találnunk, és amelyek közül egy pár vitatott problémával az alábbiakban mi is foglalkozunk.

Úgy véljük, az Alaptörvény azon következményeivel kell a továbbiakban is együtt élnünk, amelyek eltörlése veszélyeztetné a helyreállított alkotmányosságot. Az átmenetnek békésnek kell lennie, és el kell kerülni a polgárok jogainak korlátozását, akkor is, ha a kérdéses jog nem következne az alkotmányosság általános követelményéből.

Az Alaptörvény nem válhat az új alkotmányosság mércéjévé, és egyes következményei nem azért élnek túl és válnak az új alkotmányosság részévé, mert az Alaptörvény értéket képviselne, hanem mert történelmi adottság, amelynek eltörlése a helyrehozott alkotmányosság alapértékének sérelmét okozná, megőrzésük gesztusa viszont éppen megszilárdítja az alkotmányosságot. Hasonló történt a pártállamból a jogállamba való békés átmenet idején is, pedig az átmenet kiindulópontja akkor – a mai-tól eltérően – egy totalitárius rendszer volt. A jelenlegi, nyomokban jogállamot tartalmazó rendszer leváltásakor nem tűzhetünk magunk elé ennél kisebb programot.

Megteremthető-e a köztársaság végleges alkotmányának legalitása és legitimitása?

Igen, ez lehetséges. A fentiekből következően az a helyes, ha az alkotmányozás megfelel az Alaptörvény eljárási szabályainak, gondoljunk bármit közjogi érvényességéről. (Persze új helyzetet teremt és új alkotmányos programot igényel, ha – noha addig szinte hetente módosította és ezzel rongálta az Alaptörvényt – az utolsó pillanatban a Fidesz megváltoztathatatlanul vagy majdnem megváltoztathatatlanul minősítene Alaptörvényét.)

Az alkotmányozáshoz kétharmados parlamenti többségre lesz szükség. Az alkotmányozás legitimitásának fontos szubsztantív eleme az, hogy konzervatív, helyreállító és végleges alkotmányozás a célunk, amelyben világnézetére tekintet nélkül az alkotmányosság összes híve, illetőleg azok képviselői szerepet kapnak. A választások előtt az alkotmányozás céljait és fontos tartalmi elemeit nyilvánosságra kell hozni, azaz a választás témájává és tétjévé is kell tenni az alkotmányozást, úgy is mint a közszabadságok helyreállítását.

A köztársaság végleges alkotmányát népszavazással meg kell erősíteni, vagy megfontolandó az új alkotmány hatálybalépése után általános választásokat tartani.

Többen rákérdeztek arra, hogyan értendő és miként valósítható meg az az általunk megfogalmazott igény, amely szerint a hatalmat ellenőrző és korlátozó intézmények függetlenségét helyre kell állítani, a politikai kinevezetteknek a független intézmények éléről távozniuk kell.

Nem kétséges ennek a követelésnek jogosultsága. Független, a törvényt alázattal szolgáló alkotmánybíróság, bírói szervezet, ügyészség, jegybank, számvevőszék, költségvetési tanács, médiahatóság stb. nélkül működő jogállamot elképzelni lehetetlen. A politikai kinevezettek jól tudták, hogy az alkotmányosság elveit sértve kerültek hivatalukba, azt elfogadniuk nem lett volna szabad, több esetben pedig hivatali elődeiket az alkotmányosságot súlyosan megsértve távolították el vagy bírták távozásra. Az új közjogi szereplők „szerzett jogai”, személyes szempontjai nem léteznek,

de legalábbis érdektelenek, illetve nem érdemesek a figyelemre. Tény az is, hogy az eddigi kormányváltozásokat követően, számunkra érthetetlen módon, a független intézmények vezetőinek jelentős része úgy cseréldött le, hogy a korábbiak mandátumukat nem töltötték ki. Ez szerintünk a hazai alkotmányosság gyengeségének az egyik jól érzékelhető jele, és nem is foglalkozunk vele a továbbiakban. Külön veszélyt jelent a köztársaságra, ha akadnak olyan politikai kinevezettek, akik felajánlkoznak az új gazdának. A megbízatások irracionális, olykor három parlamenti ciklusra átnyúló időtartama felülvizsgálandó.

Azzal a körülménnyel viszont szembe kell néznünk, hogy a mandátumukat ki nem töltött közméltóságok eltávolítása, történjen bár alkotmányozás keretei között is, az alkotmányosság általános elveit megsérthetik. Tisztában kell lennünk azzal, hogy ebben a kérdésben csak rossz és kevésbé rossz lehetőségek közül választhatunk. Szerintünk az eltávolításnak nem biztos, hogy elég indoka rámutatni, hogyan kerültek hivatalukba, illetve hogy miképpen működtek. Kérdés az is, hogy egy akár kivételesen széles politikai támogatás ennek a legitimitáshiányának az ellensúlyozására elegendő-e. Más lehet a helyzet azokkal, akik hivatali kötelezettségeiket, különösen, ha az általános elvek által meghatározottakon túl, a most hatályos törvények alapján is megáll a vétség, bizonyíthatóan megszegték. Nem láthatunk a jövőbe, az ilyen ügyekben a politikai körülmények, események rendszerint jelentős befolyással bírnak.

A politikai kinevezetteknek a helyreállított alkotmányosság rendszerében csak annyiban lehet helyük, amennyiben az új rendszerben hatalmi ellensúlyt képeznek és védik a polgárok szabadságát. Ebben az esetben eltávolításuk hiba volna. Azt viszont meg kell akadályozni, hogy az alkotmányosság helyreállításának kerékkötőiként aktivizálják magukat. Akik így járnak el, nem az új alkotmányosság, hanem a leváltott orbáni rendszer képviselői lennének, ezért nem maradhat érintetlen a hivataluk. Ez akár a tisztségtől megfosztás nélkül is megvalósítható. Sőt, azt kell fő irányelvnek tekinteni, hogy ahol személyi változtatás nélkül, szabálmódosítással megoldható a jogállami működés, ott azt kell alkalmazni. A politikai kinevezettek eltávolítása csak akkor szükséges, ha a hatalmat ellenőrző és korlátozó intézmények függetlensége más módon nem állítható helyre. Az érintett személyi kört – a konzervatív alkotmányozás megközelítésének megfelelően – a feltétlenül szükséges minimumra kell szorítani, és a megoldás módja nem hátráltathatja a végleges al-

kotmány elfogadásához szükséges, a bal- és jobboldal közötti szóértés-re való törekvést.

Biztos lesz olyan, aki önként távozik. Léteznek további alkotmányosan vállalható, olykor részmegoldást jelentő alkotmányos lehetőségek. Ilyen például az, ha a ma hatályban lévő, de a nemzetközi alkotmányosságot egyébként is sértő megoldásokat, jogköröket jogalkotás útján megszüntetik. Példa lehet erre a bírói autonómia, amúgy korábban okkal bírált, intézményeinek megerősítése az igazgatási hatalom korlátozására, törvényben meghatározott jogkörrel, helyettes nevezhető ki oda, ahol eddig a politikai megbízott nevezte ki saját helyettesét, a helyettesek személyéről pedig széles konszenzusra kell törekedni, hogy ne csupán az egyik pártkomisszár ellenőrizze a másikat.

A legnehezebb kérdés a mai hazai alkotmányosságban, hogy miként lehet az alkotmányosság legfőbb intézményi menedékének szerepét betölteni már képtelen, haldokló Alkotmánybíróságot új életre kelteni. Bevalljuk, nincs ötletünk, miként lehet az alkotmányosság minden igényét kielégítő módon megszabadulni azoktól a jelenleg ott lévő, és az ezután a testületbe bekerülő politikailag kinevezett bíróktól, akik némelyikének még halvány elképzelése sincs az alkotmányosság mibenlétéről. Az Alkotmánybíróság pedig testületként a közeljövőben könnyen válhat az alkotmányosság gátjává, a párturalom letéteményesévé. Ezért, ha ők nem távoznak önként, (a közelmúltban tapasztalttól eltérően) széles konszenzuson alapuló további létszámbővítéssel kell megteremteni az alkotmány-nak elkötelezett bírák túlsúlyát.

Lényeges részkérdés: felülvizsgálandó-e a mai országhatárokon túl élő magyarok állampolgársága?

Ennek a kérdéskörnek a megválaszolása összefügg az alkotmányozás fentebb kifejtett, szerintünk kívánatos karakterével is. A külföldi magyarok állampolgárságának ügyében politikai vita és a komolyan veendő ellenérvek meghallgatása nélkül döntött a parlamenti többség. Ez, miközben elfogadhatatlan, megtörtént. Azon történelmi adottságok közé tartozik, amelyre a helyreállított alkotmányos rendszernek tekintettel kell lennie. A már megszerzett állampolgárság kétségbe vonását nem támogatjuk,

mert nem azokat sújtja, akik a politikai hibákat elkövették, hanem kizárólag azokat, akik a magyar állampolgárságukat erős érzelmekkel vették birtokukba, és számos esetben, például az így megszerzett európai uniós polgársággal, egzisztenciális előnyeit is élvezik. Az állampolgárságtól való megfosztást nem csupán nem támogatjuk, azt elfogadhatatlannak tartjuk, mert egy már megszerzett jogtól, alkotmányos kötelektől fosztaná meg alighanem önkényesen az érintetteket, így az a helyreállítandó alkotmányossággal lenne ellentétes. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy az állampolgárság megszerzésének jogcímein az alkotmányosság feltételrendszerének betartásával, ne lehetne – a jövőre irányadóan – változtatni.

2013 tavaszán az Alaptörvény negyedik módosítása olyan jelentős változásokat hozott, amelyek az alkotmányos helyreállítás feladatainak újbóli számba vételére ösztönöztek minket. A tartalmi szempontokon túl a helyreállítás lehetséges politikai pályáit vázoltuk fel, hiszen az alkotmányos helyreállításhoz vezető útnak, álláspontunk szerint, olyannak kell lennie, amelynek végeredménye egy konszenzussal elfogadott jogállami alkotmány.

Majtényi László, Miklósi Zoltán, Szabó Máté Dániel:

Az alkotmányos helyreállítás feladatai a negyedik módosítás után

Az elemzés rövidített változata

a Magyar Narancs 2013. május 9-i számában jelent meg.

2013. május 27.

Mi változott és mi nem? Az alkotmányszövegek értékelése összetett feladat, mert az alkotmány mindig több, mint a szövege. A negyedik módosítás után kialakult helyzet értékelhető tisztán alkotmányossági és politikai szempontok alapján is.

Az Eötvös Károly Intézet kezdetektől képviselt álláspontja szerint a 2011-ben elfogadott alaptörvény már eredeti formájában is letért a demokratikus jogállamiság nyomvonaláról, azaz nem volt szigorú értelmezés alapján jogállami alkotmánynak tekinthető. Ebből a szempontból tehát, ha a negyedik módosítás mérőldökönek is tekintendő, a legfontosabb „határsértés” már korábban megtörtént. Ugyanakkor az alkotmányok értékelési kódja nem kétértékű, nem bináris, azaz a különböző közjogi be rendezkedések, az alapjogi biztosítékok folyamatos skálán értékelhetők az alkotmányosság szemszögéből. Megkülönböztethetünk jobb és rosszabb minőségű rendszereket a jogállami alkotmányok körében is, sőt a jogál-

lami alkotmány mércéjét nem megütő rezsimek között is vannak rosszak, rosszabbak és még annál is rosszabbak. Léteznek továbbá vegyes rendszerek, amelyek tartalmazznak lényeges jogállami összetevőket annak ellenére, hogy nem tekinthetők demokratikus jogállamnak. Ebből a nézőpontból kijelenthető, hogy a negyedik módosítás érdemben tovább rontotta a hazai jogrendszer alkotmányos minőségét. Húsz esztendő alkotmánybíró-sági joganyagának eltüntetése után alapvető viszonyítási pontok válhatnak elérhetetlenné a jogalkalmazók és a jogkeresők számára. A mérce elvétele a jogalkalmazás alapjogi színvonala bizonyosan zülleni fog, a jog morális rétege hull szét, válik alkalmazhatatlanná. Meggyengül az eljáró bírák függetlensége. A politikai reklámok alaptörvénybe foglalt súlyos korlátozása, a kormányzati propaganda korlátlan szabadsága mellett, súlyos csapás a szabad és tisztességes választások esélyére. A felekezeti diszkrimináció alaptörvénybe vésése tovább rombolja az állam világnézeti semlegességét és a polgárok lelkiismereti szabadságát. És hosszan sorolhatnánk. A magyar közjogi rendszer, miközben továbbra is tartalmaz jogállami elemeket, egyre távolabb kerül a demokratikus jogállam ideáljaitól.

A negyedik módosítás után kialakult helyzet politikai szempontból is értékelendő. Az alkotmányosság törékeny történeti képződmény, sikerének politikai feltételei is vannak. Ahol létezik és virágzik, ott a jogállami demokrácia nem korlátozódik pusztán intézményes eljárásokra és azok mögöttes elveire, hanem sikerének alapvető záloga, hogy a legfontosabb politikai szereplők nyilvánosan is azonosulnak vele, pontosabban azzal az alakzatával, amely az adott ország sajátos politikai folyamatai eredményeként kialakult. A közjogi berendezkedés állapotának értékelésekor ezért figyelembe kell vennünk azt is, hogy az egymással versengő politikai szereplők milyen mértékben azonosulnak vele. A 89/90-es alkotmány lényegi jellemzője volt, hogy az egymással versengő politikai csoportok közös, kompromisszumos műve volt. Ezzel szemben a 2011-es alaptörvény lényegi jellemzője, hogy egyoldalúan, érdemi vita nélkül, a politikai ellenfelek tiltakozása közepette fogadták el. Annak idején éppen ezért valószínűsítettük azt, hogy az alaptörvény nem válhat a konszolidáció kiindulópontjává, mert a Fideszen kívül senki nem fogadta el, ezért idővel a Fidesztől különböző politikai szereplők alkotmányos identitásukat éppen vele szemben fogják meghatározni. A negyedik módosítás ebből a szempontból is érdemi határpontnak tekinthető.

Strandalkotmányok kora?

Az alkotmány stabilitása önmagában is alapvető társadalmi követelmény. A nem stabil alkotmány nem képes feladatát ellátni. A közös társadalmi értékek meggyengülésének idején, a hamis ígéretekkel az előző rend tagadásaként hatalomra kerülő kérészéletű kormányzatok természetük szerint hajlanak majd arra, hogy ideologikus alkotmányozás útján „stabilizálják” hatalmukat. Akadt hasonlóra példa a fejlett világban is, például Franciaországban. Magyarország gazdasági és szellemi alapjai, nemzetközi pozíciói, más országokhoz hasonlítva, túlságosan gyengék ahhoz, hogy ilyen kísérleteket súlyos károk nélkül kibírjon. Mindazonáltal mégis azon a ponton állunk, ahol a hatalmi reváns körébe került maga az alkotmány is. Az átlátszó hazugságok rendszerét akár strandszezonról strandszezonra újabb átlátszó hazugságok rendszere követheti. A manipulációt, amelynek központjába történetileg hamis nemzeti tradíciót helyeztek, újabb manipuláció váltja újabb hamisság jegyében. A Nemzeti Együttműködés Rendszere egyébként már maga is létrehozta a strandalkotmányozás jelenségét, mégpedig az ötletszerű és politikai alkotmánymódosítások sorával. Ezzel szemben álláspontunk szerint ma Magyarországnak olyan stabil alkotmányra van szüksége, amelyből alkotmányos patriotizmus sarjad ki.

Dolgozni a végleges alkotmányért!

Nem lehet elégszer leírni; Magyarország végleges alkotmánya az alkotmányos jobboldal és az alkotmányos baloldal közös műve lesz. Ezt aligha fedi el hosszabb távon a magyar politikai kultúra egyik legerősebb negatív hagyománya: a készség a megalkuvásra az elfogadhatatlannal. Az az attitűd, amelyik a bármikor fennállót védelmezi, azt mondván, legyen úgy, ahogy most van! Holott a provizórikus állandósítása a legnagyobb kockázat. Amíg az alkotmányos stabilitást nem érjük el, ide-oda rángatják majd mindig, nemcsak az alkotmányt, hanem az országunkat is. Az idősebbek, középfatalok tudják, mit ért a Harmadik Köztársaság alkotmányos stabilitása. Minden jel szerint a demokratikusan gondolkodó állampolgárok legfiatalabb nemzedéke számára a negyedik módosítás jelentette társadalmi szinten az alkotmányos öntudatra ébredést, és az ő politikai identitásuk középpontjában az alkotmányossággal, az alkotmányossággal

íránt érzett felelősséggel, már az Alaptörvénnyel szemben alakul ki. Ennek azért van jelentősége, mert ez önmagában is kizárja annak az esélyét, hogy az Alaptörvény akár jelentősen módosított formában is a konszenzusos alkotmány kiindulópontja lehessen.

A helyreállítás lehetséges pályái

Az alkotmányos helyreállítás feladatának végiggondolásakor két alapvető szempontot kell mérlegelni. Az első a kívánatos végeredmény, a második pedig az ehhez elvezető politikai pálya. A végeredmény tartalmi értékléséhez a mércét továbbra is a rendszerváltás alkotmánya adja, ez azonban nem jelenti azt, hogy magához a szöveghez is vissza lehet térnünk. A tartalmi szempontokon túl alapvető követelmény, hogy a végleges alkotmánynak bírnia kell a jobb- és baloldali demokraták támogatását is. Ez a kíváncalom a helyreállítás lehetséges politikai pályáját is befolyásolja. Az oda vezető útnak olyannak kell lennie, amelynek életszerű végeredménye egy konszenzussal elfogadott jogállami alkotmány.

Ami kívánatos

A demokratikus jobb- és baloldal által közösen elfogadott alkotmányhoz ma képzelőerő szükséges. Sőt, valójában abban sem lehetünk biztosak, hogy néhány év múlva ugyanazok a szereplők látják majd el a jobb- és baloldal politikai képviselőit, mint akik ma. Ennek ellenére a kialakítandó helyreállítási stratégiának tekintettel kell lennie erre a kíváncalomra, és már a közbeeső, ma tervezhető lépéseknél is szem előtt kell tartani, hogy ezek ne nehezítsék a későbbi szóértést a demokratikus jobboldallal. Ez nem gyengeség: a demokratikus jogállam híve nem járhat el másként, hiszen egy tartalmilag tökéletes alkotmány sem válhat stabilá, ha az egyik oldal politikai képviselője elutasítja azt.

Az alkotmányozás eljárási szabályai a demokratikus jobb- és baloldal közös alkotmányozásának igényét hivatottak kifejezni. Ugyanakkor egyáltalán nem biztos, hogy az Alaptörvény módosítását szabályozó normák minden helyzetben feltétel nélkül követendőek a helyreállító alkotmányozás során: bekövetkezhet az Alaptörvény olyan mértékű legitimitás-vesztése,

amely miatt elvileg elfogadható lehet az Alaptörvény hatályon kívül helyezése az Alaptörvény normáinak a mellőzésével is. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy ez komoly gyakorlati és elvi problémákat vetne fel, mert a jogszerűség mellőzésével helyreállított alkotmányosság maga is súlyos legitimitáshiánnyal indulna.

Ha a Fidesz választást nyer 2014-ben...

A Fidesz esetleges választási győzelme nem feltétlenül jelentené azt, hogy a szavazók az alaptörvény rendszerére is igent mondanak, hiszen a választók sokféle szempontot mérlegelhetnek, de ez a kimenet a következő néhány évre gyakorlatilag mégis lehetetlenné tehetné az alkotmányos helyreállítást, miközben a most hiányzó legitimitást sem pótolná. Ez a helyzet mindenesetre nehezítené a helyreállítás esélyét abban az esetben is, ha a Fidesz választási győzelmének tisztaságát az elfogulatlan vizsgálat alapján nem lehet kétségbe vonni.

Ha viszont a választási győzelem bizonyíthatóan választási csalás(ok) eredménye lenne, akkor megnőne az esélye annak, hogy a politika az utcára kerül, és ugyancsak napirendre kerül az eredeti alkotmányozás, amely a dolog természetéből fakadóan eljárásjogi értelemben sem az Alaptörvénnyel, sem pedig a jogállami forradalom alkotmányával nem lehet kontinuos (de eszmei folyamatossága, mivel éppen az Alaptörvényt tagadná, csak az Alaptörvénnyel kizárt). Az alkotmányozás eme útja éppen a hagyományt megtörő jellege miatt sokféle veszélyektől terhes, továbbá olyan társadalmi mozgások kísérője, illetve eredménye, amelyeket ugyancsak jobb elkerülnie, nem csak a jelenlegi politikai és vele sajnálatosan összefonódott gazdasági elitnek, de a társadalomnak is.

A továbbiakban nem foglalkozunk ezzel az eshetőséggel. Kormányváltás esetén érdemben különböző helyzetet teremt, ha a helyreállításra törekvő pártok együttesen kétharmados többséggel rendelkeznek, illetve ha csak egyszerű többséggel bírnak.

Ha az ellenzéknel van a kétharmad...

Ebben a pillanatban ennek politikai realitása nem látszik nagyon valószínűnek, de nem lehetetlen a közvéleményben a gyors változás, továbbá az egyszerű többség és a kétharmad a jelenlegi választási szabályokat tekintve meglepően közel esik egymáshoz, ezért ez a lehetőség is vizsgálendő. Amennyiben kétharmados többséget szerez az az ellenzék, amely kitart az alkotmányos helyreállítás igénye mellett, látszólag egyszerű a feladata, hiszen legalábbis a jelenlegi szabályok szerint minden további nélkül megszavazható az új jogállami alkotmány. A baloldali kétharmados többség viszont csakis akkor jár el helyesen, ha az egyoldalú alkotmányozás helyett jóhiszemű együttműködési ajánlatot tesz a kisebbségbe került jobboldalnak. Ha az ajánlat hasonlóan jóhiszemű együttműködési szándékkal találkozik, akkor megindulhat az alaptörvény rendszerének konszenzusos lebontása, amely ebben a helyzetben egyetlen lépésben végleges jogállami alkotmányt eredményezhet. Ebben az esetben is kíváncsós, hogy az új (helyreállító) alkotmányt népszavazás szentesítse (ideális megoldás az új választás lenne).

Ha a jobboldal nem fogadja el az együttműködési ajánlatot, akkor a kétharmaddal rendelkező baloldal egymaga helyreállíthatja a demokratikus jogállamot. Ebben az esetben is elvárható, hogy a jogállam helyreállítása során, ha például együttműködésre hajlandó politikai intézmények hiányában nem tud politikai szervezeteknek, pártoknak ajánlatot tenni, legalább személyi gesztusokat tegyen, mindenekelőtt úgy, hogy független konzervatív személyiségeket von be a helyreállító munkába, a független intézmények vezetésébe. Mindazonáltal a jobboldali hozzájárulás hiányában az alkotmány nem tekinthető véglegesnek, azaz nem adhatjuk fel azt a követelményt, hogy az alkotmánynak végül mindkét oldal támogatását bírnia kell. Ha nincs konszenzus, szövegszerűen is nyilvánvalóvá kell tenni az alkotmány átmeneti jellegét. Mindazonáltal a módosításnak azt biztosítania kell, hogy ne fordulhasson elő megint, hogy a demokratikus jogállamot ilyen könnyen le lehessen bontani. Erre számos elfogadható technika létezik, egy, az általunk preferáltak közül az, amely az alkotmánymódosítást két egymást követő parlamenti ciklus kétharmados országgyűlési döntéséhez köti.

Ma, főleg a negyedik módosítás után, nem életszerű, hogy a csak baloldali szavazatokkal elfogadott, és ezért átmeneti alkotmány formailag

az alaptörvény átfogóan módosított szövege legyen. Ugyanakkor célszerű a legegyszerűbb technikával, a legrövidebb procedúrában végrehajtani az alkotmányozást, ezért is kézenfekvő a 89-es alkotmány alapszerkezetét tekinteni kiindulópontnak, de ez elvi okból, a helyreállító alkotmányozás követelményéből is következik. Természetesen nehézséget jelent, hogy az alaptörvény által létrehozott új intézményeket és tisztségeket nem lehet minden további nélkül megszüntetni a jogállami normák sérelme nélkül. Ezért ezeket a jogállami struktúrával összhangba kell hozni.

... és ha nincsen

Az alkotmányos helyreállításra készülő pártoknak egyértelműen és félreérthetetlenül a választási küzdelem középpontjába kell állítaniuk a jogállami restauráció kérdését, és – többek között – erre kell felhatalmazást kérniük a választóktól. Amennyiben így járnak el, és többséghez jutnak, megalapozottan hivatkozhatnak arra, hogy a választók ítéletet mondtak az Orbán-rezsim felett. Ez akkor is igaz lesz, ha az alkotmánymódosító többség nem jön össze, ám ez mégis alapvetően más helyzetet teremt az előző bekezdésekben vázolthoz képest. Ebben az esetben is indokolt törekedni arra, hogy a helyreállítás közjogilag szabályos eljárásban történjen, mert bármilyen ezzel ellentétes próbálkozás politikailag súlyosan veszélyes, legalább két okból. Az eljárásilag szabálytalan alaptörvény-módosítással a baloldali többség olyan határt lépne át, amelyet ugyan a jogállami alkotmánynak az alkotmányozási szabályozási elvek négyötödös többséghez kötő, vitatott alkalmazhatóságú paragrafusának hatályon kívül helyezésével a Fidesz is megsértett, de ezzel a szabálysértéssel azonnal semmivé válna morális fölénye a demokratikus jogállamot szétziláló Fidesszel szemben. Éppen a jogállam lebontóinak kezébe adná a jogállami érveket. Az eljárásilag szabálytalan módosítás nem állhatna magában, olyan intézményi akadályai is lesznek, mint az Alkotmánybíróság, amely nem hagyhat ilyen döntéseket szó nélkül.

Ezért kétharmados többség hiányában a helyreállítás politikai megoldást követel. A helyreállítást támogató többség hivatkozhat arra, hogy a demokratikus közösség ítéletet mondott az Alaptörvény felett, és ez együttműködésre kötelezi a jobboldalt is. Az új többségnek ebben a helyzetben azonnal ideológia-mentes alkotmányt kell beterjesztenie az Or-

szágyűlésben, felszólítva a Fideszt, hogy támogassa azt. Ezzel egyidejűleg be kell jelentenie, hogy elutasítás esetén készen áll az Országgyűlés feloszlására és új választások azonnali kiírására. A feladat olyan politikai helyzet kialakítása, amely reális esélyt ad a jogállami alkotmányosság híveinek.

A jobboldal részvétele

Többszörösen rögzített megállapításunk, hogy a demokratikus jobboldal részvétele nélkül nincsen véglegesíthető jogállami alkotmány. Ez a tétel azonban egy súlyos gyakorlati problémával szembesíti az alkotmányos helyreállítás híveit. Annak, hogy a demokratikus jobboldal egyenrangú, aktív résztvevője legyen a helyreállításnak, előfeltétele, hogy először elfogadja a helyreállítás szükségességét. Ma ettől még nagyon távol vagyunk. A demokratikus jogállam szétzilálásának ma is vannak szép számmal jobboldali bírálói, de a bírálóknak nincsen szervezett politikai képviselete. E konzervatív kritikusokat, noha a Fidesz politikáját elutasítják, politikai értelemben a ma ismert demokratikus pártok sem képviselik. A demokratikus érzelmű és öntudatú jobboldali polgárok többsége vélhetően még ma is azzal a Fidesszel azonosul, amely a jogállam lebontásának politikáját képviseli. Ezért a Fidesz részvételének a kérdése ma nem kerülhető meg.

Joggal merülhet fel a kérdés, hogy a jogállamot súlyosan korlátozó politikát folytató pártnak miért kellene bármiféle szerepet kapnia a helyreállításban. Amint erre korábban többször utaltunk, különösen komolyan vetődik fel vezetői tekintetében. Sejthető ugyan, hogy a kormánytöbbséghez tartozó politikusok közül sem mindenki lelkesedik a jogállam lebontásáért, de ha vannak is ilyen ellenérzések, ezeknek semmiféle politikailag értelmezhető jelét nem adták, következményük nem volt. A kérdés indokolt, a válasz azonban az, hogy ha komolyan vesszük a jobboldal részvételének szükségességét, akkor nem hagyható ki a folyamatból az a párt, amelyet ez a társadalmi csoport maga a saját politikai képviseletének tekint. Márpedig az ebbe a körbe tartozó polgároknak vagy nincsen képviselete az országos politikában, vagy még mindig a Fidesz látja el azt. Ez az állapot nincsen köbe vésve. Elképzelhető, hogy ez a csoport idővel megszervezi magát a Fideszen kívül. A helyzet ellentmondásos: egyfelől, a Fidesz valamennyi képviselője megszavazta az országot a jogállami de-

mokrácia útjáról letérítő indítványokat. Másfelől, a Fidesz szavazóinak a többsége demokrata, olyan polgártársunk, akik nélkül nem alkotható demokratikus politikai közösség. A Fidesz tehát nem politikája és politikusai, hanem szavazói miatt lehet nélkülözhetetlen szereplője a helyreállításnak, mindaddig, amíg a jobboldali demokraták kritikus tömege ezt a pártot támogatja. Miközben tehát meg kell különböztetnünk a Fidesz szavazóit politikusaitól, demokratikus legitimitációját nem vonhatjuk kétségbe. Különösen akkor nem tehetjük ezt meg, ha a magyar alkotmányosság legújabb történetére gondolunk, amikor a demokratikus legitimitással nem, de tényleges hatalommal rendelkező MSZMP a demokratikus átalakulás szereplője lehetett, politikáját új jogi személyiséggel jogállami alapra helyezte, és ebben a formában hat választáson szerzett demokratikus legitimitációt, három cikluson át pedig a jogállami elvekkel összhangban kormányon is volt.

2015-ben újra, immár harmadik alkalommal vettük napirendre az alkotmányos helyreállítás kérdését. Az Eötvös Károly Intézet 2015. március 15-én Legyen köztársaság! Alkotmánypolitikai vázlat Magyarország politikai válsága idején címmel tett közzé vitairatot, amelyben az alkotmányosság helyreállítása ügyében foglaltunk meg tartalmi és eljárási természetű javaslatokat. Kifejtettük, hogy az alkotmányosság helyreállításához a magyar politikai közösségnek meg kell tagadnia a jelenlegi politikai rendszert, és megegyezésre kell jutni arról, hogy milyen országban akarunk élni. Az új, negyedik köztársaságról szóló politikai megegyezés lesz az új alkotmány. Alkotmánypolitikai vázlatunkról kikértük az alkotmányosság ügyében érintett, politikailag aktív szervezetek véleményét. A pártoktól érkezett válaszokat elemeztük szintén az Élet és Irodalom hasábjain. Végül, de nem zárásként 2016 márciusában az Alkotmánypolitikai vázlatunk kapcsán kibontakozó párbeszéd tanúságait levonva a liberális, képvisleti demokrácia kihívásait elemeztük az alkotmányosság ügyét napirenden tartva. Hiszen úgy gondoljuk, nem igaz az, hogy az embereket az alkotmány, más szóval: a szabadság nem érdekli.

Majtényi László, Somody Bernadette:

Legyen köztársaság!

Alkotmánypolitikai vázlat
Magyarország politikai válsága idején

A szöveg az Élet és Irodalom 2015. március 13-i számában jelent meg.

Alkotmánypolitikai program vagy alkotmánytervezet – a műfaj indokai

Felszólítanak is erre, kérdezik is tőlünk, vajon miért nem készítjük el az eljövendő köztársaság alkotmányát. Ezt a kérést következetesen elhárítjuk. Ennek a tartózkodásnak az alapja az, hogy a néptől kapott megbízás hiányában nem csupán önmagában is helyteleníthető hübrisznek te-

kintjük az alkotmányírást, de még pótcselekvésnek is. Az országunk alkotmánya, felfogásunk szerint, sokkal több, mint az alkotmány szövege. A jó alkotmányszöveg súlyát a mögötte álló közbizalom adja, de így is elsősorban csak váza az alkotmányos kultúrának.

Az alkotmányos mozgalmaknak mozgalmi korszakukban nem a szöveggyártás a dolguk.

Az alkotmányírónak továbbá a kinyilvánított népakaratot kell beteljesítenie. Az óvatosságra intő fontos további szempont, hogy Magyarország végleges alkotmányát a politikai baloldal és a jobboldal közös műveként kell megalkotnunk. Ez önmagában is elég ok arra, hogy várjunk a szövegezéssel.

Annak viszont ideje van, hogy vitatkozzunk minden alkotmányba foglalandó érték és választandó szerkezeti megoldás felett. Más szóval, folyamatos vitát kell folytatnunk arról, milyen legyen az országunk. Ezzel a szöveggel ehhez a vitához szeretnénk hozzájárulni, amiben a szabadság és a szolidaritás értékei alapján foglalunk állást az alkotmánypolitikai kulcskérdésekben. A további viták szervezésében mi is szívesen részt veszünk.

Az alkotmányozás kívánatos karaktere

Nézetünk szerint az 1989-90-es alkotmányozó mozgalom eredményei védelemre érdemesek, sőt hazánk ezt követő húsz éves teljesítményét dicsőséges fejezetnek tartjuk az alkotmányosság magyarországi történetében. A jogállami alkotmányozás az 1848-as áprilisi törvényeknek, az ezeket a szabadságharc bukása után részlegesen átmentő, a polgári átalakulást véglegesítő kiegészítés közjogi művének, valamint közvetlen előzményének, az 1946. évi I. törvénynek nyilvánvaló és szellemében méltó folytatása volt.

A Harmadik Köztársaság bukását nem alkotmánya, hanem züllöttsége okozta.

A magyar állam a jogállamiság, a demokrácia és az emberi jogok érvényesüléséhez legközelebb akkor került, amikor parlamentáris demokrácia keretei között működött. Tekintetbe kell vennünk, hogy az alkotmányban az újítás rendszerint veszélyesen gyöngye, a korszerűen értelmezhető régebbi legitimitása pedig ehhez képest erős. Az új erejét jelentősen növeli az, ha jól illeszkedik a bevált régebbihez. Az előttünk álló alkotmányos vitákban tájékozódási pontokra van szükségünk.

Mindezek alapján tartalmában az Alaptörvény előtti alkotmányosságot helyreállító, más szóval, konzervatív alkotmányozást tartunk szükségesnek. Az alkotmányozáskor az 1989 és 2010 közötti alkotmányos hagyományainknak – vagyis az alkotmánybíróági gyakorlatban élő köztársasági Alkotmánynak – megfelelő alkotmányos megoldásokat kell választanunk. Ettől csak kényszerítő okból, kivételesen szabad eltérni, akkor, ha a szabályozás vagy éppen annak hiánya a rendszer alkotmányos működését veszélyeztette. Ha pedig újításhoz fordulunk, annak az alkotmányosság erősítését kell szolgálnia (pl. az alkotmánymódosítás feltételeinek szigorítása).

Az alkotmányozás nem gyógyír minden bajunkra

Az alkotmány(politika) nem tartalmazhatja a szakpolitikákat, hiszen nem a politikák részleteit határozza meg, hanem azok kereteit. Az alkotmány sok bajunk közül nyilvánvalóan nem oldja meg még a legsúlyosabbakat sem (pl. a kirekesztést, a szegénységet, a korrupciót). A viszony más jellemző: az alkotmányosság értékeinek megfelelő alkotmány nélkül esély sincs ezen bajaink gyógyulására. Az alkotmány ugyanakkor nem csak lehetőséget, de erős impulzusokat is adhat a bajok megoldásához. Ezért is indokolt lesz az alkotmányozás során számba venni a társadalmi traumákat és bajokat, és az alkotmányírás termében helyet kell biztosítani mindenkinek, a kirekesztetteknek is.

Az alkotmányosság helyreállítása az új alkotmányban

A Nemzeti Együttműködés Rendszerének bukásával együtt Alaptörvényének is buknia kell, mivel a kormányzat azért fogadta el az Alaptörvényt, hogy a NER-t alkotmányosan megtámassza. Az Alaptörvényt nyilvános vita nélkül, kizárólag a mostani kormánypártok támogatásával kényszerítették a társadalomra. Nem felel meg az alkotmányosság követelményeinek, nem a közhatalom korlátja, sokkal inkább a kormányzati politika eszköze, amelyet a kormánytöbbség pillanatnyi érdekei szerint alakít. Az Alaptörvénynek nem csak egyes szabályai, hanem a benne kifejeződő

alapelvek és alapértékek is hibásak. Az Alaptörvény reformja nem elegendő ahhoz, hogy a jövőben szabad és szolidáris társadalomban élhessünk. Indokolt tehát a szembefordulás, az Alaptörvény elutasítása. Új alkotmány elfogadása nélkül valószínűleg sikeresen és jól kormányozni sem lehet.

Az alkotmányosság helyreállításához a magyar politikai közösségnek meg kell tagadnia a jelenlegi politikai rendszert, és megegyezésre kell jutnunk arról, hogy milyen országban akarunk élni. Az új, negyedik köztársaságról szóló politikai megegyezésünk lesz az új alkotmány, amit tehát új, eredeti dokumentumban – és nem az Alaptörvény szövegének módosításával – kell rögzíteni.

Az alkotmány elfogadását nyilvános társadalmi és parlamenti vitának kell megelőznie. Az alkotmányt továbbá új, demokratikusan választott parlamentnek kell elfogadnia, és ezt követően indokolt népszavazással megerősíteni. Az alkotmányt elfogadó Országgyűlésnek önmagát alkotmányozó nemzetgyűlésnek kellene minősítenie, amely a megerősítő népszavazás után kimondja a feloszlását, amit új parlamenti választás követ.

Az alkotmány stabilitása

Az új alkotmány stabilitása érdekében az alkotmány módosítását a korábban szigorúbb eljárási feltételekhez kell kötni. Indokolt, hogy az alkotmánymódosításhoz legalább két, egymást követő parlament minősített többsége legyen szükséges. Az alkotmánymódosítási eljárásnak továbbá olyan, a törvényhozási eljárástól eltérő szabályai legyenek, amelyek biztosítják a széles körű vita lehetőségét és a döntés megfontolásához szükséges időt.

Az alkotmányos alapszerkezet, így az alapvető emberi és állampolgári jogok elismerése, az egykamarás parlamentben megvalósuló többpárti parlamentáris demokrácia, az elkülönült testület által végzett alkotmánybíráskodás és a független igazságszolgáltatás alkotmánymódosítással se legyen megváltoztatható. Ennek ellenőrzésére az Alkotmánybíróság legyen jogosult.

Az alapvető jogok

Az alkotmányban el kell ismerni a minden ember egyenlő szabadságát és méltóságát kifejező alapvető jogokat. Az alapjogi katalógus feleljen meg a legkorszerűbb európai sztenderdeknek, és az alkotmány biztosítson legalább olyan szintű védelmet az alapjogoknak, mint a köztársasági Alkotmány és annak alkotmánybírói gyakorlata. Az alapjogokat az alkotmányban korlátozni (mint amilyen az Alaptörvényben pl. a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés lehetősége, a hajléktalanság büntethetősége) nem szabad. Az Alkotmánybírószág legyen jogosult az alapjogokat fejlesztő jogértelmezésre, és az övé legyen a végső szó az alapjogi korlátozások megengedhetősége tekintetében.

A teljes vallásszabadságot, az egyházak 2012 előtti jogi státuszát helyre kell állítani.

A törekvést a szociális biztonság, a szegénység, a lakhatás emberséges és a társadalmi igazságosság elveinek megfelelő megoldására a magyar alkotmányos állam legfontosabb céljai között kell meghatározni, az emberhez méltó élethez szükséges megélhetésre mindenkinek joga van.

A 2012-ben bevezetett, a bírósági jogértelmezéssel szemben benyújtható ún. valódi alkotmányjogi panasz összhangban van az alapjogvédelem intézményrendszerével, ezért ez az alkotmánybírói hatáskör érdemes a megőrzésre.

Világnézeti semlegesség

A magyar államnak és alkotmányának, akárcsak más alkotmányos államoknak, nem lehet világnézete, de szükségképpen elkötelezettje lesz a jogállamiság, a demokrácia és az emberi jogok értékeinek. Az illiberális államban nincs szabad és tisztességes választás, ezzel szemben a liberális jogállam természetesen nem a liberális politikai tanok és világnézet híveinek uralmát jelenti, hanem a politikai hatalomért folytatott szabad versengés (és a jogegyenlőség) alapértékeit képviseli. A liberális jogállamban a szocialisták és a liberálisok ugyanolyan tisztességes feltételekkel versengenek a politikai hatalom megszerzéséért, mint a konzervatívok vagy például a környezetvédők és a bázisdemokrácia hívei.

A politikai közösség és választójog

Az alkotmány világnézeti, politikai, vagyoni különbségekre tekintet nélkül a politikai közösség egészét hivatott egyesíteni és értékeit képviselni. Azonban a nemzetet egyesítő politikai közösség a szolidaritás gyakorlása nélkül üres absztrakció, mert a szolidaritás a társadalmi csoportok közötti legfontosabb kötelek egyike.

A magyar államnak felelősséget kell vállalnia a Magyarország területén kívül élő magyar nemzetiségű emberekért. A határokon túl élő magyarokat a magyar állampolgárságtól nem lehet megfosztani. A országgyűlési választásokon választójoggal a Magyarország területén élő magyar állampolgárok rendelkezhetnek.

A választójogukat a korlátozottan cselekvőképes nagykorúak is gyakorolhassák.

A parlamentáris demokrácia

Meg kell őrizni a kizárólag népképviselési elven működő, egykamarás parlamentet, de korábbi létszámát nem szükséges visszaállítani. A törvényhozás nyilvánosságát, a parlamenti deliberációt, azaz közügyek szabad és érdemi megvitatását helyre kell állítani. A nyílt vitát kizáró egyéni képviselői indítványok parlamentarizmust megcsúfoló gyakorlatát – nem feltétlenül az alkotmány szövegével – meg kell szüntetni. Helyre kell állítani a parlamenti ellenőrzés intézményeit, köztük a vizsgálóbizottságokat.

A köztársasági elnököt a parlament válassza, ne legyen részese a végrehajtó hatalomnak.

A választási rendszer

A köztársasági alkotmány hagyományait követve, de a kisebb létszámú parlamenthez igazodva olyan vegyes választási rendszert indokolt kialakítani, amely az országos pártlistákon alapuló arányos választást a kormányozhatóság érdekében többségi elemmel, egyéni választókerületi rendszerrel egészíti ki. A többségi elemek azonban ne segítsék, hogy egyetlen politikai erő szerezhessen minősített parlamenti többséget. A választójog

egyenlőségét sértő és a választási földrajzzal történő manipulációt ki kell zárni. Biztosítani kell a választási szabályok stabilitását.

A polgárok közvetlen részvétele a közügyekben

Az alkotmány stabilitását és az alkotmányosság hosszú távú érvényesülését végső soron az garantálja, ha a polgárok az alkotmányt magukénak érzik, elkötelezettek a jogállamiság, a demokrácia, a korlátozott közhatalom és az emberi jogok eszméje iránt, és tudatos polgárként vesznek részt a közügyek megvitatásában és eldöntésében.

Ennek érdekében helyre kell állítani mindazokat a jogintézményeket, amelyek a polgárok számára a parlamentáris demokráciával összhangban biztosítják a részvételt az alkotmányos rendszer működtetésében. Az Alkotmánybíróság előtt újra biztosítani kell a személyes érintettség nélküli indítványozási jogot, helyre kell állítani a független ombudsmanhoz fordulás rendszerét, és vissza kell állítani az Országgyűlést valamely kérdés megtárgyalására kötelező népi kezdeményezés intézményét.

A választópolgári kezdeményezés alapján kötelezően elrendelendő népszavazás, amelynek eredménye az Országgyűlésre kötelező, ellentmond a képviselési demokrácia eszméjének. Az új alkotmány ehelyett inkább tegye lehetővé, hogy a választópolgárok megerősítő népszavazáson dönthessenek arról, hogy adott parlamenti döntést jóváhagynak-e vagy sem.

Az állampolgárok közvetlen részvételét biztosító eszközökkel is fel kell lépni a korrupció visszaszorítása érdekében. Új technológiák (pl. petíciós honlapok) alkalmazásával biztosítani kell az állampolgárok számára, hogy részt vehessenek az állami és önkormányzati gazdálkodás ellenőrzésében.

Az állam legyen elkötelezett a gyermekek és fiatalok alkotmányos értékeket népszerűsítő demokratikus nevelése mellett. A hazafiság és az alkotmányosság értékeit nem lehet elválasztani.

A demokratikus nyilvánosság

Az erőforrás-pocsékoló és a sajtószabadságot sértő Nemzeti Média és Hírközlési Hatóságot jogutód nélkül kell megszüntetni. Az Nemzeti Média

és Hírközlési Hatóságnak a szólás- és sajtószabadsággal közvetlenül nem összefüggő hatósági feladatait, ide értve a frekvenciagazdálkodást, a Gazdasági Versenyhivatal vegye át. A sajtószabadság védelmére alapvetően bírósági hatáskörbe kerüljön. A sajtószabadság védelmében, figyelemmel az elektronikus sajtó szólásszabadság-korlátozására, az ajánlások megfogalmazásán túl, az érintettek önrendelkezési jogát nem sértő perlési joggal is felruházott független ombudsmani intézményt lehet létrehozni.

A közszolgálati médiát indokolt fenntartani. A közszolgálati média nem állami szerv, de nem tartozik a magángazdasághoz sem. Tartson egyenlő távolságot az ellenzéktől és a kormánypártoktól, működjön átlátható tekintélyes médiaszakmai és társadalmi felügyelet alatt.

A bíróságok

A bíróságok függetlensége a jogállamiság alapja, azaz a legfontosabb alkotmányos értékeink egyike. A bíróságok igazgatása terén olyan az önkormányzatiságon és a kormányzati felelősségen alapuló vegyes rendszert kell létrehozni, amely egyfelől biztosítja a bíróság és a bírő, alapvetően az ítékezésben megnyilvánuló legteljesebb függetlenségét, másfelől – ide értve a gazdálkodást és például a bírák előmenetelét – a bíróságok működésének, gazdálkodásának teljes átláthatóságát és jogállami elszámoltatását is.

Az alkotmánybíráskodás

A kormányzat semmilyen körülmények között sem vonhatja ki magát az alkotmányosság és a jog uralma alól. Mivel ennek legfontosabb garanciája az alkotmánybíráskodás, ezért mindenekelőtt helyre kell állítani az Alkotmánybíróság teljes függetlenségét. A kétharmados kormányzati többség által elfogadott törvénymódosítások (a jelölési szabályok megváltoztatása, az Alkotmánybíróság létszámának megemlése, a hetvenéves életkori határ eltörlése) és személycserék révén az Alkotmánybíróságban hosszú időre nagy többséghez jutottak az egypárti, kizárólag a jelenlegi kormánypártok akaratából a testületbe került olyan bírák, akiknek az alkotmányosság iránti elkötelezettsége hiányos. Ha az ő mandátumukat az új, demokratikusan választott parlament nem erősíti meg, akkor hivata-

lukat nem tarthatják meg. Az Alkotmánybíróság elnökét az Országgyűlés helyett újra a testület tagjainak kell megválasztaniuk.

Az Alkotmánybíróság hatáskörének ki kell terjednie valamennyi törvény alkotmányossági kontrolljára, azokat az alkotmány egésze alapján vizsgálja meg, és legyen jogosult az alkotmányellenes törvények megsemmisítésére. A teljes normakontroll jogkört semmilyen módon sem lehet korlátozni.

Az Alkotmánybíróság csak akkor jelent valódi garanciát az alkotmány-sértő törvények megsemmisítésére, ha az indítványozói jogosultság szabályozása biztosítja, hogy az erre irányuló eljárás megindulhasson. A harmadik köztársaság alkotmányos hagyományának fontos eleme az actio popularis, amely alapján bárki személyes érintettség nélkül, az alkotmányosság érdekében fordulhatott az Alkotmánybírósághoz. Ezt az Alaptörvénnyel eltörölt jogintézményt indokolt visszaállítani, ezzel is biztosítva, hogy a polgárok és a civil társadalom aktívan részt vehessenek az alkotmányosság tényleges helyreállításában és folyamatos fenntartásában.

Mivel az új köztársaság a harmadik köztársaság legjobb alkotmányos hagyományait viszi tovább, semmisnek kell tekinteni azt a rendelkezést, amely megfosztotta hatályuktól az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott alkotmánybírósági határozatokat. Nem maradhat hatályban olyan szabály (pl. a családfogalomról, a tényleges életfogytiglanról, a hajléktalanság kriminalizálásról), amelyet a jelenlegi kormánypártok azzal a pillanatnyi politikai célból alkottak, hogy az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát felülírják.

Az ombudsmanok

Az alapjogoknak a 2012-ben felszámolt ombudsman-rendszer, amelyben az autonóm szakbiztosok önállóan léphettek fel az alapjogok védelméért, a jelenleginél magasabb szintű védelmet nyújtott. Az információs jogokat az Alaptörvény egyenesen megfosztotta a független ombudsmani védelemtől. Az alapjogok elért védelmi szintjének ilyen csökkentése nem fogadható el. Vissza kell állítani az egymástól független ombudsmanok rendszerét, köztük az információs jogok biztosának intézményét is. Indokolt lehet a nemzeti együttműködés által meggyengített sajtószabadság védelmére szakosított ombudsmani intézményt megszervezni.

A közpénzügyek átláthatósága és ellenőrzése

A korrupció elleni küzdelemre kell hangolni az állami intézményrendszert. Ennek, ha nem is kizárólagos, de elsődleges feladata a párt- és kampányfinanszírozás olyan jogállami átszervezése, amely átlátható lesz, továbbá az állampolgári aktivitás elismerésével segíti a pártok társadalmi ellenőrzését, a költségvetési forrásaik limitált, átlátható elköltségét és a jogsértések tényleges szankcionálását. A Számvevőszék ebben a tekintetben eddig soha meg nem valósult függetlenségét végre garantálni kell.

Olyan közjogi státuszt élvező petíciós honlap(ka)t kell létrehozni, amelyek, megfelelő társadalmi támogatás esetén, kötelezővé teszik a gyűlés közpénzköltségeinek független kivizsgálását.

Éljen a szabad, alkotmányos Magyarország!

Majtényi László, Somody Bernadette, Zsugyó Virág:

Az alkotmányosság látszat és valóság között

Válaszok az EKINT alkotmánypolitikai vitáirátára

Az elemzés az Élet és Irodalom 2015. június 12-i számában jelent meg.

Miért kértük ki az alkotmányosság ügyében érintett politikailag aktív szervezetek véleményét?

Viszonyunk a szabadsághoz rendszeresen tisztázandó. Szerintünk a szabadság mindig szabadságból fakad. A megszabadulás még nem szabadság, a célt egyéni és társadalmi szinten is csak szabad személyek érhetik el. Ha személyként szabadságot akarsz, mindenekelőtt neked kell szabadnak lenned. Ez az állítás, aligha vitathatóan, szervezeti tekintetben is igaz. Más szóval, mielőtt belefogunk a közös munkába, nemcsak egyénként, de csoportként is tisztáznunk kell viszonyunkat a közsabadságokhoz. Többször elmondott nézetünk szerint vissza kell térnünk a jogállam Magyarország által már kipróbált és bevált alkotmányos alapelveihez. Mert nem az alkotmányos alapelvek okozták a köztársaság bukását! De az elmúlt évtizedek rossz tapasztalatai azt is mutatják, máig nyomasztó terhertétele, hogy a 89–90-es alkotmányos mozgalomban – a hangadók, az események alakítói, nincs kétség, szabad individuumként szabad országot akartak alkotni –, ám azok közül sokan, akik körülvették őket, a szabad alkotmányos állam eszméjét inkább csak eltűrték, a megváltoztathatatlanba belenyugodtak, de a szabadság ügyével nem azonosultak. Sokan előnyöket akartak szerezni, illetve hátrányokat elkerülni. Így van ez mindig, és valószínűleg így lesz a jövőben is, és ez megint csak megter-

heli majd a kiépülő alkotmányos rendszert. De Magyarország ezért az ismétlődő hibáért más nemzetekhez képest az átlagosnál rendszerint nagyobb árat fizet.

A történelem ugyan nem ismétli magát, de sok tekintetben hasonlítható is mai helyzetünk ahhoz, amelyben az alkotmány helyreállítása előtt voltunk. Sőt, minden alkotmány előtti helyzet mutat az összes többivel hasonlóságokat. Van tehát miből tanulunk.

„A háború túlságosan bonyolult dolog ahhoz, hogy a tábornokokra bizzuk.” Az alkotmány szövegezési munkáját rendszerint tanult jogászok végzik. Ez azonban az alkotmányozásnak éppen csak az utolsó szakasza, amely időtartamát tekintve lehet egészen rövid is. A munka távolról sem innen indul el, és valószínűleg nem ez a lényege. A pártállam demokratikus ellenzéke sok éven keresztül aligha akart mást, többet, mint többpártrendszert és szabadságot. Lehet, hogy jelenleg is elég lehet csak ennyit akarni, noha ma a szabadság szerkezetéről összehasonlíthatatlanul többet tudunk, mint amennyit ők akkor tudhattak. Ezt a tudást pedig nem volna helyes titkolni.

Az alkotmány megalkotása ugyanakkor, nézetünk szerint, nagyobb részt nem jogász feladat, hanem, hangozzék ez bár fellengzősen, mert a nép persze maga nem ír alkotmányt, az alkotmány végső forrása a nép. Ezért is kivételes a felelősségük az alkotmányozás dolgában a választói felhatalmazásra igényt formáló politika auktorainak is. Ez az oka annak – most a néphez természetesen mi nem fordulhattunk, a nép dolga, hogy figyeljen, ha kell, szóljon és erősítse majd meg a szöveget –, hogy ezzel az alkotmánypolitikai vázlattal a szabadság szerkezetének helyreállítását, újraalkotását célként meghatározó pártokat és csoportosulásokat kerestünk meg. Az olvasóban felmerülhet az a további kérdés, hogy, miközben vissza-visszatérően hangsúlyozzuk, hazánk végleges alkotmánya a politikai jobboldal és baloldal közös műve lehet, miért csak az ellenzéki pártokat és mozgalmakat kerestük meg alkotmányos javaslatainkkal, miért nem jártunk el hasonlóan a Fidesz, sőt a Jobbik tekintetében is. Csak azért, mert egymással szemben állnak az alkotmányosság: azaz az emberi jogok, a hatalom megosztása, a népképviselőnek felelős kormány hívei és ezen értékek ellenfelei. Az alkotmányt adott esetben valamilyen alku keretében, történt már ilyen, talán el kell majd fogadtatni az alkotmányosság korábbi ellenfeleivel is, de ha a tervezésbe bevonnánk őket, akkor a kezdeményezés maga veszítené értelmét. Továbbá, e döntésünket az is alá-

támasztja, hogy nézetünk szerint nem az Alaptörvény töldozása, javítása a feladat, hanem egy új alkotmány megalkotása. Az alkotmányos jobboldalnak és baloldalnak ezért az alkotmány helyreállításáért kellene szövetkeznie egymással az alkotmányosság bármely politikai oldalhoz tartozó ellenfeleivel szemben.

Ezekre a kérdésekre is túl, sokan gondolhatják azt, és a társadalmi valóság közvetlen érzékelése őket látszik igazolni, hogy ma reménytelen, a realitással számot nem vető optimizmus és életidegenség is az alkotmányosság helyreállításáról beszélünk, hiszen a magyar polgárokat „nem érdekli az alkotmány”. Ez egyfelől kétségkívül nem igazolt, pontatlan állítás, amelyet, egyetértve velünk, több válaszoló is cáfol. A szabadság ügyével foglalkozni Magyarországon az elmúlt évezredben mindig égető feladat volt. Továbbá, ha valamiről mélyen hallgatunk, soha nem tudhatjuk meg, hogy a hallgatóságot a hallgatás tárgya érdekli-e.

Beszélnünk kell hát a szabadság ügyéről, azaz az alkotmányosságról. Amennyiben az olyan nagy alkotmányos hagyományokkal rendelkező országnak, mint amilyen Magyarország, éppen nincs tartalmi értelemben vett alkotmánya – az Alaptörvény negyedik módosítása óta nálunk ez a helyzet –, ott az alkotmányosság problémája folyamatosan és kényszerűen napirenden van. Az Alaptörvénynek nemcsak ma nincs, de egy pillanatig sem volt társadalmi tekintélye.

Nem tudhatjuk, hogy a most is jelen lévő politikai válság mikor mélyül odáig, hogy az alkotmányozás azonnali feladattá válik. Ez ugyanis előre soha nem látható. Beszélni kell tehát a szabadságról; kitartóan, meggyőződéssel, illúziók nélkül. Az alkotmányozás problémája nem unalmas, hanem éppen ellenkezőleg, inspiráló, továbbá nem a távoli jövő gondja, hanem a mai napon időszerű.

Felmerül továbbá az a kérdés is, hogy az alkotmányosság híveinek jelenlegi megosztottsága mellett érdemes-e az alkotmányosság problémáját akár csak felvetni is. Nézetünk szerint ezt éppen az alkotmány híveinek politikai megosztottsága indokolja. Igazoltnak látjuk ugyanis azt az előzetes feltevésünket, mely szerint a politikailag egyébként széttagolt demokratikus szervezetek álláspontja éppen az alkotmányosság alapértékai tekintetében nem áll egymástól távol.

Az, hogy javaslatunkkal politikai szereplőket – némelyikük e szerepben inkább antipolitikus – kerestünk meg, szükségképpen azzal is járt, hogy miközben az általuk kidolgozott válaszok némelyikén látszik, hogy

alkotmányjogi szakértői munka van mögötte, olvashatóak olyan ötletek is, amelyeket a szakma rendszerint elég nagy határozottsággal utasít el. Ilyen például a képviselők visszahívhatóságának intézménye. Miközben a magunk részéről ösztük azt az általános szakmai véleményt, amely ezt az ötletet nem kedveli, arra is gondolnunk kell, hogy a Kádár-rendszer végső lebontásában milyen szerepet vitt a képviselők visszahívhatósága. Ebből pedig azt a következtetést helyes levonni, hogy a képviselők visszahívása ötletének alkotmányjogi problematikusságán túl elsősorban politikai jelentését helyes mérlegelnünk. Értelme felfogható úgy is, hogy a benne megjelenő politikai igényekre alkotmányos válaszokat keresünk. Visszatérve a példához: érdemes azon gondolkodnunk, hogy az egyéni választóköreket és a pártlisták mandátumot szerzett képviselői és a választók közötti kapcsolat erősítésére milyen technikák lehetségesek. Haszonlóképpen érdemes a figyelemre az országgyűlési képviselők politikai autonómiájának megerősítését felvető azon javaslat is, amely éppen az előző ellentétének látszik.

Az alábbiakban a pártok és szervezetek, több esetben új témákat is felvető válaszaiból az alkotmánypolitikai vázlatunk legfőbb pontjaihoz kapcsolódó fontosabb elemeket emeljük ki. A válaszok teljes terjedelmükben az EKINT honlapján olvashatók.

Új alkotmányt követelünk vagy az alaptörvény módosítását?

Ez a kérdés legalább annyira *stratégiai*, mint amennyire társadalomszemléleti és gyakorlati. Tapasztalati tény, ezt a jogállami forradalom alkotmánya maga is bizonyítja, hogy törléssel és felülírással bármely totalitárius rendszer valószínűleg bármelyik alkotmányának karaktere megváltoztatható, akár jogállammivá (liberálissá, ti. a jogállami alkotmány egyúttal liberális is) is változtatható. Kérdés viszont, hogy ez helyes-e. Annak idején a „békés átmenet” alkotmányjogi leképezése volt a gyökerében és elnevezésében eredetileg sztálinista alkotmány *jogállamosítása*, újralkotó módosítás útján. A történelmi pillanat kényszerében ez az eljárás, véleményünk szerint indokolható, sőt talán még elkerülhetetlen is volt, tekintettel arra, hogy kül- és belpolitikai okok miatt az MSZMP nélkül kétségkívül nem is lehetett alkotmányozni. Ennek a megoldásnak ugyanakkor voltak komoly, máig ható hátrányai, például a terror korszakára utaló

1949-es évszám finoman szólva nem használt az alkotmány társadalmi-politikai elfogadottságnak.

Nézetünk szerint a mai helyzet az akkoritól merőben eltér. Ha az alkotmányosság mai hívei felajánlanák a Nemzeti Együttműködésnek a közös alkotmányozást, ez nemcsak gyengeségük beismerésével lenne egyenértékű, hanem az alkotmányosság helyreállítása iránti szándékuk komolysága tekintetében is kételyeket ébresztene. A kérdés aktuálisan akár így is leegyszerűsíthető: vagy szabadok leszünk, vagy maradunk a NER-ben. A válaszadók általában ebben a kérdésben, miközben álláspontjukat eltérő politikai, filozófiai identitásuk (pl. az LMP esetében az ökoszociális piacgazdaság igénye) színezi, egymáshoz és az EKINT javaslatához is nagyon közel állnak.

Amiben eltérőek az álláspontok, és egyúttal sok a bizonytalanság is, az az új alkotmány elfogadásának forgatókönyve, ideértve azt a kérdést, vajon azt megelőzően az átmenetet az alaptörvény korrekciójával kell-e biztosítani. Az MSZP egyrészt az új alkotmány elfogadása előtt az alkotmányosság gyors, jogállami eszközökkel történő helyreállítását tűzi ki célul, másrészt nem tartja kivitelezhetőnek a kétlépcsős átmenetet, utalva ezzel arra a javaslatunkra, amely szerint az alkotmányozó parlament kimondaná feloszlását. Az Együtt hosszán tárgyalja az alkotmányos átmenet kérdését: az ellenzék választási győzelme esetén a kormányzóképeséget már az alkotmányozást megelőzően megteremtő alaptörvény-módosítás szükségességét és módját, ami adott esetben formálisan nem jogszerű változtatás is lehet. Az LMP az alkotmányozás távlati célját megelőzően a közjogi rendszer korlátozott korrekcióját igényli. A DK válasza egy utalás erejéig felveti azt a kérdést, hogy az alkotmányosság helyreállítása történhet-e nem jogállami eszközökkel. A MOMA alternatív javaslatot tesz arra, hogyan álljon fel az új alkotmányt elfogadó parlament. Eszerint egy ellenzéki választási győzelem után megalakult Országgyűlés a gazdaság stabilizálása és az új választási törvény elfogadása után feloszlaná, az ezután az új szabályok szerint választott parlament azonban az alkotmányozás után is hivatalban maradhatna. A MostMi alkotmányozó nemzetgyűléssel kapcsolatos javaslata viszont kilép ebből a keretből, szerintük az alkotmányozó nemzetgyűlésnek függetlennek kell lennie a mostani parlamenttől és a parlamenti pártoktól, megszervezése a civil társadalom feladata.

Az új alkotmány karaktere

Mennyire legyen új az alkotmány? Kövesse-e történelmi előképeit? Az alkotmányok még a nagy forradalmak korában sem a semmiből érkeztek, de a teljes életvilágot nem átrendező, nem a nagy társadalmi forradalmak idején születettek tekintélye, ereje intellektuális és alkotmányos előtörténetükből fakad. Magyarország története a régmúltat és a modernitást tekintve is gazdag alkotmányos hagyományokban. Az előzmény nélküli alkotmány, különösen, ha nem lázas forradalmi napok eredménye, mindig gyenge. Amíg az Alaptörvénynek nincsenek is demokratikus előképei, addig a 89–90-es jogállami forradalom alkotmányos mozgalma közvetlenül az 1946. évi I. törvényre mutat, közvetve pedig az annak történelmi előképét jelentő XIX. századi nagy alkotmányos átrendeződésekkel (az 1848-as áprilisi törvényekben gyökerező és az annak legfontosabb szabadságelemeit átmentő kiegyezés közjogi művével) áll szerves kapcsolatban. Amint az *Alkotmánypolitikai vázlatban* kifejtettük, mindezek alapján az alkotmánybíróági gyakorlatban élő, 89–90-es alkotmányosság sztenderdjeit helyreállító alkotmányozást tartunk indokoltnak, amely, miközben szavaihoz nem ragaszkodik, a jogállami forradalom alkotmányos szabadságintézményeihez viszont igen. Csak akkor, ott módosít rajta, ha ez elkerülhetetlen. A válaszadók többsége a 89–90-es alapokat magukénak vallva az intézményi megoldások korrekcióját, fejlesztését tartja kívánatosnak. Ebben a tekintetben a MostMi képvisel karakteres különvéleményt: a politikai elitekkel szembeni ellenszenvét jelentős részben kiterjeszti a Harmadik Köztársaság közjogi hagyatékára. A Szolidaritás Mozgalom a köztársasági alkotmányt demokratikus mintaalkotmánynak tekinti, de egyúttal úgy véli, a hazai demokratikus kultúra erre nem érett, ezért „alkotmányozási szakmai szempontból” visszalépéseket is elfogadhatónak tartanak.

Az alkotmány stabilitása

Az EKINT az új alkotmány módosíthatóságának szigorúbb eljárási feltételeit és tartalmi korlátait is javasolta. A megkérdezett pártok ugyan csak mind fontosnak tartották, hogy az új alkotmány sokkal stabilabb legyen, ennek biztosítását azonban néhányan eltérő technikákkal képzelik

el. Az LMP előírná, hogy az alkotmány módosításához kétszázezer választópolgár kezdeményezésére megerősítő népszavazást kelljen tartani. A MOMA az EKINT javaslatával egyezően megváltoztathatatlan rendelkezéseket építene be az új alkotmányba, de az alkotmánymódosítást kivételes esetekben egyszeri elfogadás útján is biztosítanák.

Alapvető jogok

Az alapvető jogokkal kapcsolatban az EKINT vitairata a hangsúlyt a mindenkit megillető egyenlő szabadság és méltóság biztosítására helyezte, mégpedig a legkorszerűbb európai sztenderdeknek és legalább a magyar köztársasági alkotmányos gyakorlatnak megfelelően. Az EKINT szerint az államnak törekednie kell a szociális biztonság, a szegénység, a lakhatás társadalmi igazságosság elveinek megfelelő megoldására, és mindenkinek joga van az emberhez méltó élethez szükséges megélhetésre. A szabadságról és méltóságról a választadó pártok és szervezetek nyilvánvalóan közös alapértékeket vallanak, minden bizonnyal ezért foglalkoznak a reakciók keveset ezekkel a témákkal. Valószínűleg több kérdést vet majd fel az alkotmány szerepe a társadalmi szolidaritás és a szociális jogok biztosításában, amire némely válaszok részletesebben kitérnek.

Az MSZP válasza, amely a leghosszabban foglalkozik ezzel a témával, a korábbi alkotmányos gyakorlaton alapul. Úgy foglal állást, hogy a társadalmi szolidaritást alkotmányi értéknek kell tenni, az állam kötelezettsége kell legyen a rászoruló felzárkóztatása. Az állam gazdasági teherbíró képességétől függő szociális jogoknak egyúttal anyagi jogként kell biztosítaniuk az emberhez méltó létezését (köztük a korábbi alkotmánybíróági gyakorlatban megfogalmazott szálláshoz való jogot). Az LMP ennél továbbmegy: szerintük alkotmányos alapértékként kell nevesíteni a társadalmi szolidaritást, illetve vissza kell állítani a szociális jogoknak az alkotmány alapján fennálló védelmi szintjét, továbbá alapjogként kell megfogalmazni a lakhatáshoz való jogot. Emellett újabb jogok és kötelezettségek alkotmányba emelését is javasolják, így a jövő generációk jogait, illetve a természeti erőforrásokhoz való hozzáférés jogát, a környezet védelmének kötelezettségét, a természeti és kulturális örökség fennmaradásáért és a jövő nemzedékek jólétéért viselt felelősséget. A MostMi szerint az alap-

jogok körében garantálni kell a lakhatási, a megélhetési, a gazdálkodási és az újratermelési jogokat is.

Parlamentáris demokrácia

Az EKINT a parlamentarizmus, a kizárólag népképviselői elven működő egykamarás parlament és az Országgyűlés által választott, a végrehajtó hatalmon kívül álló köztársasági elnök mellett foglalt állást. Hangsúlyoztuk, hogy nélkülözhetetlen a nyilvános és szabad parlamenti vita, valamint a parlamenti ellenőrzés intézményeinek helyreállítása. A parlamentáris kormányzati rendszerről a választadó pártok között láthatóan nincs vita. A vitakérdés, úgy tűnik, sokkal inkább az, hogyan viszonyuljon egymáshoz a képviselői és a közvetlen hatalomgyakorlás, milyen eszközökkel erősítsék meg az állampolgári részvételt.

Említést érdemel ugyanakkor, hogy az Együtt felvetette a kétharmados szavazattöbbséget igénylő törvények megszüntetését. (Túl azon a javaslatukon, hogy az ellenzék választási győzelme esetén már az alkotmányozást megelőzően, a kormányzóképeség biztosítása érdekében vissza kell szorítani a sarkalatos törvényeket.) Az LMP és az MSZP a felelős kormányzás követelményét szem előtt tartva ugyancsak jelentősen csökkentené az ilyen törvények számát – bár az LMP válaszából nem világos, hogy ők ezt az alkotmányozás vagy az azt megelőzően általuk javasolt alaptörvény-korrektúra feladatának tekintik-e.

Választási rendszer, választójog

Erős többség áll az olyan vegyes (egyéni és pártlistás) választási rendszer mellett, amely a jelenleginél arányosabb. A korábbi nagyobb létszámú parlamentet a megkérdőjelezett szervezetek inkább nem állítanák helyre. A választókerületek politikai célú átrendezését meg kell akadályozni, a választások tisztaságát és jogszerűségét biztosító szervek függetlenségét biztosítani kell.

A polgárok közvetlen részvétele a közügyekben

Nem kizárólag a NER, hanem – nézetünk szerint – a Harmadik Köztársaság közjogi működésének is a kritikája, hogy szinte kivétel nélkül minden válaszadó a politikai rendszer működtetésében erősítene a nép részvételét. Ez olyan alkotmányos alapprobléma, amely külön tanulmányt igényel. Az EKINT a parlamentáris demokrácia elkötelezett híve. Itt annyit rögzítenénk, hogy a nép közvetlen részvételének megerősítése a parlamenti demokrácia keretén belül lehetséges, mi pedig, amint az alkotmánypolitikai vázlatban kifejtettük, így tartjuk lehetségesnek.

Alkotmánybíráskodás

Az Alkotmánybíróságot számos változás érintette az elmúlt években. Megváltozott az alkotmánybírák jelölési szabálya, a testület létszáma tizenöt főre nőtt, hatáskörét csorbították és átalakították. Az EKINT alkotmánypolitikai vázlatának egyik fontos javaslata az Alkotmánybíróság független státusának és csorbítatlan jogköreinek helyreállítása. A megkérdezett szervezetek közül többen hangsúlyozták egyetértésüket azzal, hogy vissza kell állítani a testület hatáskörének teljességét. Szintén konszenzus sejthető abban a kérdésben, hogy újra lehetővé kell tenni, hogy bárki kezdeményezhesse (actio popularis) az Alkotmánybíróság eljárását.

Nehéz kérdés a NER-t politikailag kiszolgáló Alkotmánybíróság személyi értelemben vett függetlenségének helyreállíthatósága. Több válasz is jól mutatja, hogy az alkotmányos átmenet egyik kulcskérdése lesz a független intézményekben hivatalt viselők mandátumának sorsa.

Több nagyon fontos alkotmányos szabályozási fejezetre most nem térünk ki (például társadalmi nyilvánosság, közpénzügyek, bírósági szervezet, ombudsmanok, ügyészség, helyi önkormányzatok). Ezeket nem azért nem tárgyaljuk, mert kevésbé tartjuk fontosnak, mint a fentebb vázlatosan érintetteket. Ezekről majd legközelebb.

A további teendőkön is gondolkodnunk kell. Az alkotmányosságot helyreállító pártközi tárgyalások megkezdésének vagy akár előkészítésének sincs még itt az ideje.

Az alkotmányjogi és szakpolitikai szakértők és szervezetek közötti megbeszéléseknek viszont, amelyek akár olyan átfogó koncepcionális kérdéseket vizsgálnak meg, mint amilyenek a közvetlen és a képviselői demokrácia intézményeinek egymáshoz mért viszonya, akár alkotmányos fejezeteket tárgyalnak, mint a szociális jogok majdani szabályozása, most is ideje van.

Az együttműködésben az elvek határozott képviselőit és kölcsönös tapintatra egyaránt szükség lesz.

Majtényi László, Miklósi Zoltán:

Napirenden marad a szabadság programja

Nem vitazáró

Az írás az Élet és Irodalom 2016. március 18-i számában jelent meg.

Hosszú időn át hol folyt, hol pedig csörgedezett, elsősorban az ÉS hasábjain, de internetes fórumokon is, a vitaindítónkat (Legyen Köztársaság! – Alkotmánypolitikai vázlat Magyarország politikai válsága idején, ÉS, 2015/11. márc. 13.) követő vita, amelyből sokat tanultunk, sok örömet, semmi csalódást okozott; és amelyet nincs okunk lezárni. Ellenkezőleg, izgulva várjuk folytatását, a régi vagy új keretek között. Most, kerek egy év után, nem használjuk ki a vitazárót arra, hogy vitapartnereinknek dicséreteket és dorgálásokat osszunk ki (azt az egyetlen esetet sem tesszük szóvá, amikor valaki, egyébként kiváló szellem, egyik fontos állításunkat félreértette).

A párbeszéd szükségessége

Az Eötvös Károly Intézet alapfeladatának, ha tetszik: küldetésének tekintti, hogy, történjen körülöttünk bármi, az alkotmányosság ügyét napirenden tartsuk. Nem lehet elégszer rámutatni, hogy hazugság az az állítás, amely szerint az *embereket* az alkotmány, más szóval: a szabadság nem érdekli. Akik tehát az *emberek* úgynevezett igényeit ismerve – ujjukat a társadalom ütőerén tartó *realisták* – úgy vélik, elfogadva a fennállót, a szabadság ügyéről jobb okosan hallgatni, alsó hangon is tévednek. Kétségtelen, hogy az alapvető biológiai szükségleteikben hiányt szenvedettek, az éhesek és fáradtak, a falat étel, a fűtött szoba és a fekhely nyugalma utáni sóvárgásukban minden más iránt tompa közönyt éreznek. De az emberi lény igével is él. Akinak láthatárán feltűnik a zene, a színház, a mozi,

az irodalom, az erdei séta vagy éppen a szabadság délibábja, az nem közböcs és nem éri már be a bódulattal. E megfontolások alapján írtuk meg az ÉS-ben vitaindítónkat, és – hála a T. Szerk. biztosította felületnek és a politikai közösség aktivitásának – ezeken a hasábocon érvekben gazdag, közéleti erényeket felmutató vita bontakozott ki. A vita első harmadának lezárulásakor már tisztáztunk néhány általunk kiemelkedően fontosnak gondolt tanulságot (Majtényi László–Somody Bernadette–Zsugyó Virág: Az alkotmányosság látszat és valóság között, Válaszok az EKINT alkotmánypolitikai vitairatára LIX. évfolyam, 24. szám, 2015. június 12.). Nem mondtuk meg, és ezt most sem óhajtjuk megtenni, hiszen sehonnan nincsen erre felhatalmazásunk, hogy kinek van igaza, legfeljebb azt, mi mit gondolunk. Köszönjük mindenkinek, aki megtisztelt bennünket a hozzászólásával, ezek mindegyike megtalálható a honlapunkon (www.ekint.org). Ugyanakkor nem titkoljuk afelett érzett örömünket, hogy a válaszok nagyrészt megerősítik azt, amit mi is gondolunk az alkotmányosság helyreállításáról. Az meg természetes, hogy van nem kevés bizonytalanság abban, miként történik majd a helyreállítás. Mert a jövő nyitott, ha nem is bármi, sok minden történhet, és rengeteg minden múlik rajtunk. A korábbi szövegekben már értelmeztük az alkotmányírás tartalmi feladatát, a kinyíló időablak kérdését, azaz a munka időszerűvé válásának problémáit, és azt is, hogy miként válhat a *nép* az alkotmány forrásává. Szóltunk az alkotmányozás kívánatos karakteréről, a helyreállító és eredeti alkotmányozás lehetséges menetrendjeiről, szóltunk az alkotmány stabilitásáról, az alapvető jogokról, az alkotmánybíráskodásról, a parlamenti demokrácia, a közvetlen demokratikus intézmények, a választási rendszer összefüggéséről. Ezek persze olyan kérdések, amelyek, mert a válaszok soha nem lehetnek teljesen véglegesek, soha nem lezárhatóak, e kérdéseket újból és újból fel kell tennünk, és folyamatosan a helyzethez illő, a korábbinál pontosabb megoldásokat kell találnunk.

Ez az írás tehát inkább vitaindító semmint vitazáró. Illetve hát, döntse el az olvasó.

A liberális demokrácia az üllő és a kalapács között

Az egyik legfontosabb témáról eddig még nem sok szó esett. A liberális, képviselői demokrácia mostanra két tűz közé került: az autokrata kor-

mánpárt lépésről lépésre alapértékeit tagadja meg, függeszti fel. Erről már sokat beszéltünk. Arról azonban még nem szóltunk, hogy a liberális demokrácia radikális kritikáját a Fidesz-KDNP fizetett tollnokainál elméletileg és morálisan összehasonlíthatatlanul felkészültebb demokraták is megfogalmazzák. Azaz az ő bírázataikat, ellentétben a NER-es rizsával, sokkal komolyabban kell vennünk, mert jelentős részük jogos és és szerű korrekció alapjaként szolgálhat a mindenkor tökéletlen alkotmányos demokráciák számára. Lássuk tehát:

Sokan mindenesetre a nemzeti együttműködés erkölcsileg megalapozott őszinte demokrata ellenfelei közül is vitatják, hogy az Orbán-rezsim bukása után a 89/90-es alkotmány alapelveihez kellene visszatérnünk. Többen állítják, hogy a rendszerváltás berendezkedése már 2010 előtt is beteg volt, vagy azért, mert a politikai szereplők többsége alacsony színvonalon, rövidlátóan, rosszhiszeműen és önzőn működtette intézményeit, így nem mélyülhetett el a demokratikus alkotmányosság étosza, vagy azért, mert ezek az alapok eleve nem voltak megfelelőek.

Az ítélet első változata nem érinti a liberális demokrácia intézményi elgondolásainak lényegét: célpontja az intézményeket működtető csoportok alkalmatlansága, vagy ami ettől nem független, romlottsága. A bírálatok másik csoportja ennél tovább lép, lényegében felszámolná a Harmadik Köztársaság teljes örökségét, de legalább lényegét. Míg a kritikusok első csoportja szerint (és szerintünk is) a képviseleti demokrácia valóban tökéletlen, folyamatosan javításra szorul, csupán egyedül az szól mellette, hogy az összes vele versengő rendszernél igazolhatóan jobb. A bírálók második csoportja ezt nem így látja, ezért nem tökéletesítenék, hanem lecserélnék a liberális demokráciát. E kritika szerint tehát nem csak a liberális demokrácia működtetésével volt gond, hanem az alapelgondolással is. Állandó eleme e kritikáknak az elitizmus vádja: e tézis szerint a liberális demokráciák általában, és a '89 utáni magyar demokrácia különösképpen, törekedett arra, hogy a választók széles tömegeit a választások alkalmait leszámítva távol tartsa a rendszeres politikai részvételtől. Ez kiegészül azzal a váddal, hogy a rendszerváltásban aktív szerepet játszó értelmiségi elitcsoportok, és különösképp a baloldali-liberális vélemény-elit, eleve gyanakvó volt a nép politikai részvételével szemben. E diagnózis szerint az elit-demokrácia általában sem adja meg az átlagos helyzetű választónak a politikai részvétel, a döntés, az önkormányzás rendszeres élményét, ezért ezek a tömegek nem is érezhetik magukénak ezt a politikai beren-

dezkedést. A demokratikusnak hazudott kormányzás teljesítménye nem elégítheti ki a társadalmi várakozásokat, ezért, ha az egyik politikai szereplő lebontja az alkotmányos demokráciát, a társadalom nem fogja el- lenállásával megvédeni, mert nem is érezte sajátjának.

A rendszerváltók és az elitdemokrácia

Fontos közbevetnünk, hogy az „elitdemokrácia” ilyesféle a kezdetekre visszamenő kritikája Magyarországnak tekintetében bizonyosan pontatlan. Valójában a rendszerváltás egyik értelmiségi kulcsfogalma volt – főképp pont a liberális és baloldali közegben – a „civil társadalom”, és közhelyszámba ment a vélekedés, hogy erős civil társadalom nélkül nem lehetséges jól működő demokrácia. Ha valamiben, akkor éppen ebben volt széleskörű konszenzus, olyannyira, hogy a rendszerváltás valamennyi fontos politikai alakzatában belső viták voltak arról, hogy egyáltalán pártként kell-e megszerveződniük és részt venniük a politika alakításában. A választások közötti időszakok politikai részvételének alacsony szintje nem az akkori elit érzületével összhangban, hanem éppen azzal szemben stabilizálódott. A Harmadik Köztársaság bukását megérteni szándékozó kritikus írásoknak ezekről a tényekről is kellene mondaniuk valamit.

Az elitdemokráciát elutasító diagnózisból a képviseleti demokrácia alternatívája is kirajzolódik. Olyan, széleskörű és folyamatos társadalmi részvételen alapuló demokráciára van szükség, amely az átlagos helyzetű választó mindennapos tapasztalatává teszi a demokratikus akaratképzést és döntéshozást, és amely ilyen módon mélyen beágyazódik a társadalmi gyakorlatokba. Ettől egyszerre remélhető, hogy a politikai döntések közelebb kerülnek a társadalmi várakozásokhoz, és hogy a választók sokasága azonosul a demokratikus intézményekkel, és szükség esetén majd meg is védi azokat. Ennek hívószava a „részvételi demokrácia”, ami időnként kiegészül azzal az állítással, hogy Orbán rendszere a '89-es elit-demokrácia logikus végkövetkezménye.⁴⁸

Érdemes szétszálazni az érveket. A *részvételi demokrácia* eszméje többféleképpen érthető. Utalhat olyan berendezkedésre, amelyben a közha-

⁴⁸ Például: <http://cink.hu/schiffer-egyteret-orban-tusvanyosi-mondataival-de-mash-16113> 39151.

talmi döntések zöme továbbra is a képviseleti intézmények és azok delegáltjai körében marad, de változatos csatornák biztosítják, hogy az állampolgárok széles tömegei folyamatosan befolyásolhassák a döntéshozókat, ellenőrizhessék a döntések végrehajtását. A részvétel tehát arra vonatkozik, hogy a választók, miközben csak a választásokon – kivételesen népszavazásokon – *döntenek*, mégis, ha akarnak, közreműködnek a politikai kínálat alakításában és kezdeményezően követik, ellenőrzik a döntéseket. A részvételi demokráciának ez a koncepciója, amelynek alkalmazhatóságát mi is javasoltuk vitaindítónkban, nem alternatívája, hanem kiegészítője a liberális képviseleti demokráciának. A szabad szólás, gyülekezés és egyesülés jogainak messzemenő garántálása, az új technológiák által is támogatott információszabadság segítségével értelmezett részvételt a liberális demokrácia normatív elmélete helyesli.

Van azonban a részvételi demokráciának egy másik értelmezése is, amely nem pusztán kiegészítője (vagy éppen konstitutív eleme), hanem valódi rivalisa a liberális, képviseleti demokráciának. E felfogás szerint a folyamatos állampolgári részvétel nem a döntéshozók befolyásolásában és ellenőrzésében, valamint számonkérésében nyilvánul meg, hanem magában a folyamatos közhatalmi döntéshozásban. A választók nem csupán ellenőrzik a döntéshozókat, hanem jelentős részben átveszik a szerepüket. Ez az elgondolás és a képviseleti demokrácia kizárják egymást, választani kell közülük.

A részvétel mint folyamatos akaratképzés

A részvételi demokrácia vázolt minkét felfogását, illetve annak a rendszerváltás utáni magyar helyzetre alkalmazását talán legszínvonalasabban Csigó Péter vitairata nyújtja (Csigó Péter, „Búcsú ’89-től: demokrácia a liberális konszenzus összeomlása után”⁴⁹). Az általa kívánatosnak vélt rendszerben a választók tömegeit jól működő társadalmi közvetítőcsatornák sokasága kapcsolja össze a politikai-közjogi intézményrendszerrel, amelyek lehetővé teszik számukra a részvétel és politikaformálás folyamatos kollektív élményét. E társadalmi közvetítőrendszerek közé tartoznak az aktív tömegtagsággal rendelkező pártok, az országos kiterjedésű, de üze-

mi szinten is aktív szakszervezetek, és sok más, szintén tömeges tagsággal rendelkező és jól azonosítható társadalmi érdekeket képviselő szervezet. Ezek a társadalmi közvetítő csatornák teszik lehetővé, hogy hivatalos nem viselő egyének hatalmas sokasága vehessen részt, mégpedig az önkormányzás élményével, a politika formálásában.

Az így működő demokráciában a választó nem pusztán a politikai választék „fogyasztója”, hanem formálója is.

A liberális demokrácia tömeges részvételen alapuló változatának megteremtéséhez intézményes újításokra van szükség. A legfontosabb újítások, amelyekről a tömeges részvétel regenerálása, a közvetítő intézmények megteremtése remélhető, a következők: Először, a pártok finanszírozását közösségi alapokra kell állítani. Ennek javasolt módja Csigó szerint a választói „voucher”: minden választó maga rendelkezhet egy bizonyos, az állam által fizetendő összeg felett, hogy azzal valamelyik pártot támogassa. Másodszor, a nyitott listás választás bevezetésével lehetőséget kell biztosítani a választóknak arra, hogy a listán szereplő jelöltek sorrendjét, és ezzel bekerülési esélyeit befolyásolják. Harmadszor, a nemválasztók, vagy a pártok közül választani nem tudók képviselését is biztosítani kell, mégpedig olyan módon, hogy a szavazólapon legyen „egyik sem” rubrika, és az ezt bejelölők arányában képviselőket kell sorsolni erre jóváhagyott, kompetens és független emberek közül. Negyedszer, a jelentős, nemzetgazdasági léptékű nagyberuházásokat és népszavazási kezdeményezéseket „civil esküdtszékek”-nek kell elbírálnia, így döntve el hogy nem partikuláris különérdekeket szolgálnak-e. Ötödször, a civil szervezetek delegáltjaiból álló „civil parlament”-nek kell döntenie a kétharmados döntések ügyében. Hatodszor, a választott politikusoknak rendszeres alkalmakkor kötelezően vitázniuk kellene civil kihívókkal, hogy a politikai utánpótlás csatornái jól működjenek.

A részvételi demokrácia integrálhatóságának határai

A javaslatok között vannak rokonszenves ötletek. Az Eötvös Károly Intézet lassan egy évtizede, az első között kezdett beszélni a pártfinanszírozás botrányos gyakorlatairól, és hangsúlyozta tragikus hatásukat a demokrácia minőségére és hitelességére. A választói voucher bevezetése az egyik lehetséges út a tisztességesebb és átláthatóbb rendszer felé — nem biztos, hogy összességében a legjobb, de bizonyos, hogy a mainál és az

⁴⁹ http://reviziomuhely.blog.hu/2015/10/13/bucsu_89-tol_demokracia_a_liberalis_konszenzus_osszeomlása_utan

elmúlt évtizedekben ismertnél sokkal jobb viszonyokat teremtené a politikai pénzügyekben.

Hasonlóak mondhatók el a nyitott listás választási metódusról. Ez a megoldás hozzájárulhat ahhoz, hogy a választások kimenetele, a parlament összetétele marginálisan jobban tükrözze a választói ítéleteket, illetve ezen ítéletek szélesebb körére legyen érzékeny. Ez vonzó tulajdonság, ami támogathatóvá teszi a javaslatot. Ám akik drámai változást várnak tőle, rendre csalódnak. A gyakorlat Európa számos országában és másutt ma is létezik valamilyen formában Belgiumtól Bosznia-Hercegovináig és Irakig, és nincs látható összefüggés a részvétel és a nyílt lista intézménye között. Még azok a vizsgálatok is, amelyek találtak pozitív összefüggést, nagyon mérsékelt hatást, 1-2%-os részvétel-növekedést becsülnek.⁵⁰ Arról pedig végképp nem tudunk, hogy a gyakorlat élénkítené a választások közötti időszak állampolgári politikai részvételét.

A nemválasztók sorsolt képviselőire, a civil esküdtszékerekre, vagy a kétharmados törvénymódosításokat elbíráló civil parlamentre vonatkozó javaslatok kapcsán elmondhatjuk: a legkevésbé sem világos, hogy ezek milyen mechanizmusokon keresztül javítanak a választások közötti részvételt. Ám ezekről még csak azt sem állíthatjuk, hogy a részvételre gyakorolt – erősen kérdéses – hatásuktól függetlenül legalább javítanak a demokrácia minőségét. Mindről feltételezhető, hogy súlyos visszaélésekre kínál lehetőséget, és nagyon könnyen éppen a pártok játékszereivé válhatnak. De ettől függetlenül is: nem látjuk, hogy mi szól amellett, hogy egy elfogadhatóan működő liberális demokráciában a választók által, ha tökéletesen is, de elszámoltatható és a média által folyamatosan vizsgált pártok helyett a választók többsége számára ismeretlen, és átláthatatlan módon szelektált civil szervezetek kezébe kerüljenek a politikai közösség életét alapvetően befolyásoló közjogi döntések.

A képviseleti demokrácia előnye

A liberális demokrácia egyik vonzó elmélete szerint a képviseleti gyakorlatok a politikai munkamegosztás sajátos formáját valósítják meg, amelyben a választók kollektív döntései annak ellenére kiemelkedő, semmi mással

⁵⁰ http://scholar.princeton.edu/sites/default/files/carlossanz/files/sanz_turnout.pdf

nem helyettesíthető morális jelentőséggel bírnak, hogy a közhatalmi döntések elsöprő többségét nem ők hozzák. A munkamegosztás lényege a következő: a választópolgárok kollektív, a választások során gyakorolt döntései jelölik ki a politikai közösség *céljait*, míg a képviselők és az általuk felhatalmazott szervek feladata a célokhoz vezető legjobb *eszközök* megtalálása és a célok végrehajtása. Ha ebből a munkamegosztásból indulunk ki, azonnal észrevehetjük, hogy a politikai célok azonosításához és az ezek megvalósításához szükséges eszközök kiválasztásához igen eltérő jellegű és mennyiségű információ és háttértudás szükséges. A politikai célok, legalábbis ami a legalapvetőbb, legáltalánosabb célokat illeti, a politikai moralitás kérdéseivel kapcsolódnak. Például: elfogadhatónak tartjuk-e az egyéni életkilátásokat születéstől determináló hatalmas jövedelmi és vagyoni egyenlőtlenségeket, vagy azt gondoljuk, hogy mindenkit megillet az esélyek egyenlősége? Elfogadjuk-e, ha társadalmunk kulturálisan és vallásilag sokszínűvé válik, vagy állami eszközökkel is fenntartandónak tartjuk a kulturális homogenitást? A politika legalapvetőbb kérdései ilyenek, és ezek megítélésének képessége nem feltételez speciális szakértelmet, technikai ismereteket, vagy hatalmas mennyiségű tárgyi információ feldolgozását.

Ezzel szemben a célokhoz vezető eszközök helyes kiválasztása a legtöbbször számottevő technikai ismeretet és jelentős mennyiségű empirikus információ feldolgozását és értékelését igényli. A politikai célok azonosítása csak a legritkább esetben jelöli ki egyértelműen a követendő szakpolitikákat is, legfeljebb leszűkíti az elfogadható politikák körét. Ám, hogy adott helyzetben mely megoldások szolgálják a legjobban a célt, az rendszerint csak olyan ismeretek birtokában ítéltethető meg, ami a tipikus élethelyzetű választótól nem várható el – nem azért, mert ostoba vagy tudatlan lenne, hanem azért, mert a főállásban ezekkel a kérdésekkel foglalkozóknak is évekbe, évtizedekbe telik, amíg megalapozott – és távolról sem tévedhetetlen – tudást szereznek róluk.

Az imént felrajzolt kép – a választók közössége jelöli ki a célokat, a választott politikusok és kinevezettjeik pedig az eszközök kiválasztásáról és a megvalósításról gondoskodnak – persze többszörösen leegyszerűsített. Először, az ellenőrzés nélkül maradó politikus könnyen eltérül a kijelölt céltól, és ezért folytonos ellenőrzésre szorul. Másodszor, a hivatalt nem viselő polgárok közül sokan rendelkeznek azokkal a speciális ismeretekkel, amelyek révén megítélhetik a közpolitikai döntések helyességét és végrehajtásuk színvonalát. Az ő részvételük a demokratikus nyilvános-

ságban nélkülözhetetlen. Harmadszor, a választott vagy választáson induló demokratikus politikus sem pusztá végrehajtó, aki technikai tudásával verseng: a politikai vezetők talán legfontosabb feladata a morális célokat tisztázni, egységes vízióvá rendezni, a történelmi helyzet esetlegességeihez igazítani és artikulálni.

E lényeges tényezőket is figyelembe véve, az alapképlet vonzónak és helytállónak látszik. A liberális demokrácia elmélete jól védhető és vonzó megfontolásokon alapul, amelyek nem feltételezik az állampolgárok ítéletalkotó képességének lebecsülését. Ellenkezőleg morálisan kivételezett, de jól körülhatárolt szerepet biztosítanak nekik a demokrácia gyakorlatában, a kritikák számbavétele során nem találkoztunk olyan megfontolással, amely arra vezetne, hogy eszméje idejétmúlt, felfogása meghaladott lenne.

Együttműködés és vita, a közös feladat: az autonómiák védelme

Ma Magyarországon a képviseleti demokráciát a részvételi demokrácia jegyében elutasító nézetek tömegbefolyása nem túl jelentős. Ez azonban minket, természetesen, kevésbé érdekel, hiszen az igazságról nem szavazni, hanem vitatkozni kell. Mindannyiunk számára fontos és előttünk álló feladat a Harmadik Köztársaság bukásának, a bukás körülményeinek megértése. Miközben az okok akár századokra visszatekintően történelmi, továbbá a köztársaság megalapításának körülményeiben, valamint annak a politikai nemzedéknek teljesítményében is rejlenek, amely működtette, nem takaríthatjuk meg azt a munkát, amelyet ennek feltárása érdekében mások mellett a *közvetlen demokráciának* elkötelezett partnereinkkel kell megvitatnunk. Azt is láttuk, hogy a *részvételi demokrácia* elemeiként azonosított javaslatok nem jelentéktelen hányada integrálható a liberális demokrácia keretei közé, úgy, hogy az állampolgárok a közéletet és a politikákat formáló képessége, ezzel a közügyek iránti elkötelezettsége növekedjen, és mindennek következtében a demokrácia minősége javuljon. Ebben a vitában lehetnek olyan konfliktusok, amelyekben valószínűleg csekély az esély az egyetértésre, mert szükségképpen kialakulnak igennem, vagy-vagy típusú helyzetek, amelyekben az esetleges megegyezés azt jelenti, hogy az egyik fél feladja az álláspontját. Ez az alapproblémán túl számos fontos részletkérdésnek látszó problémára is igaz. Például a közügyekben részvétel, bármekkora legyen is erre az ösztönzés – kötelezés-

re, reméljük, senki sem gondol – csupán *egyike* az értelmes életcéloknak. És hogy egy fontos részletproblémát is megemlítsünk: nézetünk szerint a szakszervezetek, bármennyire is fontosak, a mai gazdasági, társadalmi szerkezetben már a korábbihoz képest korlátozott befolyással rendelkezhetnek, csupán kisebb jelentőségű közéletformáló szerepet tölthetnek be. Azoknak pedig, akik az elmúlt húsz évtől úgy csömörlöttek meg, hogy a két évtizedes alkotmányos demokratikus örökségtől is elfordulnak, nos, nekik csak meg kell gondolniuk, hogy megengedhetjük-e magunknak, vajon nem tékozlás-e, ha elfogadjuk, hogy szerintük a Harmadik Köztársaság alkotmányos hagyatékától is meg kell válnunk. Ettől nem függetlenül jegyezzük meg, hogy az uralkodóvá tett részvételi demokrácia alkotmányos gyakorlatai és az alkotmányvédelem általánosan elfogadott megoldásai között is komoly konfliktusok keletkezhetnek: például a nők, a szexuális kisebbségek és Magyarországon különösen a romák, de általában az összes etnikai és vallási kisebbség jogait, ez aligha vitatható, helyben sem kérdőjelezheti meg semmilyen többségi elv.

Mindazonáltal vannak olyan közéleti kérdések és feladatok, amelyek biztosan nem választják el a demokratákat, legyenek bár konzervatívok, szocialisták, közvetlenek vagy képviseletiek, agnosztikusok vagy animisták, buddhisták, zsidók, keresztények vagy ateisták, liberálisok vagy szabad királyválasztók. Ez pedig az egyéni és csoport autonómiák védelme. Ez a mai magyarországi élet azon szférája, ahol a legtöbbet tehetünk, és ahol a mindennapokban, a legtöbb átélhető élményt, értéket tudjuk felmutatni, ahol győzhetünk és ahol az időleges vereség is később győzelembe fordulhat. A szabadságot ma már gyakran a házunk küszöbén kell megvédenünk. Vagy másokkal együtt közösségekben. Talán itt tudjuk a leghatékonyabban megmutatni, hogy a NER nem packázhat kénye-kedve szerint sem egyikünkkel, sem pedig senkivel sem. Tehát ha itt emelünk új védvonalat – legyen szó TEK-ről, KLIK-ről, NAV-ról, OH-ról, NMHH-ről, NVI-ről, NVB-ről, NVH-ról, MNB-ről, AB-ról, ÁSZ-ról, KEKKH-ról, NAIH-ról, AJBH-ról, NAK-ról, bármilyen rémes betűszóról, alattomos gonoszságról, Központi Hivatalról, rendőrségről, egyházi autonómia elvételéről, politikai pedofiliáról, oktatásügyről, egészségügyről vagy az életünkbe belegázoló bármiről –, megvetjük a lábunkat, akkor annyi áru-lás, annyi veszített csata után akár még meg is védhetjük, vissza is szerezh-
hetjük egyéni és közös szabadságainkat.

Az Eötvös Károly Intézet a 2018. áprilisi országgyűlési választások előtt újra vitát fogalmazott meg az alkotmányosság helyreállításáról és a nem tisztességes választás bojkottjának lehetőségéről. Arra kerestük a választ, hogy a rendszerkritikus politikai erők hogyan viszonyulhatnak a demokratikus alapkövetelményeket nem teljesítő választásokhoz, illetve az ellenzék – esetleges győzelme esetén – kaphat-e a választás alkalmával felhatalmazást az alaptörvény érvénytelenítésére és új alkotmány elfogadására.

Eötvös Károly Intézet:

Az alkotmányosság helyreállításáról és a választásokról

A szöveg az Élet és Irodalom 2018. március 14-i számában jelent meg.

A NER mára kiépült rendszere pontosabban jellemezhető az autokrácia fogalmaival, mint a liberális demokráciáéval: a kompetitív vagy választói autokráciaként ismert rezsimekhez áll a legközelebb. Ezekben a rendszerekben joggal merül fel a kérdés, hogy a rendszerrel szemben kritikus, azt megváltoztatni törekvő politikai szereplők miként viszonyuljanak az autokratikus választásokhoz és a bennük rejlő lehetőségekhez és kockázatokhoz.

Igazolható-e vagy elvárható-e, hogy az ellenzéki pártok részvételükkel ne tartsák fenn a demokratikus választások hamis látszatát?

Kérhetnek és kaphatnak felhatalmazást a pártok a választásokon az alkotmányozásra?

Alkotmányozás és választások a liberális demokráciában

A demokrácia a közéleti publicisztikákban népszerű (minimalista) elmélete szerint a kompetitív, többé-kevésbé szabad választások rendszeres megtartása egy politikai rendszer demokratikus voltának egyetlen szükséges és egyben elégséges feltétele. S bár ez nem következik logikailag az előbbi állításból, többnyire beleértik azt is, hogy a szabad választásokon szerzett politikai felhatalmazásnak elvben nincsenek tartalmi korlátai. A választás a legitimitás kizárólagos forrása, és a felhatalmazás mindenre kiterjed, beleértve az állampolgári közösséget létrehozó alkotmány tetszőleges tartalmú megváltoztatását is. A választásokon versengő pártok, ha úgy látják jónak, szakpolitikai programjaik mellett alkotmányozásra is kérhetnek – és kaphatnak – felhatalmazást.

Ezt a minimalista elméletet az alkotmányjog és a politikaelmélet művelőinek a többsége elveti. Nem vitatva, hogy a szabad választások intézményének a jelentősége a politikai rendszer demokratikus legitimitásának a szempontjából alapvető, általában úgy gondolják, hogy ez a szerep a demokratikus rendszeren *belüli* jól körvonalazható területre korlátozott, és legitimáló ereje kölcsönös függésben áll a rendszer több más elemével. A rendszer legitimitását az egyéni polgári és politikai jogok és szabadságok teljességének megfelelő szintű érvényesülése, az ezeket garantáló intézmények létezése és kielégítő működése adja. Ezen belül a szabad választások elsődleges jelentősége az, hogy a közösségi döntéshozásnak irányt és célokat adjon, biztosítsa a közhatalmi tisztségek egy bizonyos körének békés és rendezett, az állampolgári egyenlőség ideáljával összhangban álló betöltési rendjét. Ez az ideál rögzíti, hogy a társadalom egyetlen tagja sem magasabb- vagy alacsonyabb rendű pusztán születésénél fogva, mint bárki más, és ezért kizárja – például – a közhatalmi tisztségek betöltésének dinasztikus és egyéb gyakorlatait. Hasonló jelentőségű, hogy a szabad és méltányos választások biztosíthatják a politikai számonkérhetőség követelményét: a közhatalmat gyakorlóknak időről időre felelniük kell a választók, a polgárok összessége előtt a kormányzás minőségéért, kitűzött kormányzati céljaik és választási ígéreteik teljesüléseért, és így tovább. Rövidebben, a választások az alkotmányos kereteken belüli kormányzati hatalomgyakorlásra adnak felhatalmazást, nem pedig a keretek alapvető megváltoztatására, és egyúttal fontos politikai ösztönzést adnak a közérdeket szem előtt tartó hatalomgyakorlásra. A választá-

si eljárás legitimitása maga is az alkotmányos rend érvényesüléséből fakad, nem pedig fordítva. Legitim alkotmányos rend hiányában a választási eljárás legitim volta is kérdéses.

Érdekes, de korlátozott jelentőségű probléma, hogy egy összességében legitim alkotmányos rendszer is kerülhet alkotmányos válságba, és ilyenkor jogosan merül fel az alkotmányozás igénye. (Talán erre lehet példa a negyedik Francia Köztársaság esete). Ezekben a helyzetekben külön választ igényel, hogy a normálisan a kormányzati felhatalmazást szolgáló választások milyen részleges szerepet játszhatnak az alkotmányreformban. Ezek azonban kivételes helyzetek.

Választások és az illiberális állam

Mint közzismert, a 2010-ben kormányra került kormánytöbbség nem az imént vázolt eszménynek megfelelően járt el. Azonnal hozzáfogott a kormányzati és parlamenti többség ellenőrzésére és korlátozására hivatott intézmények meggyengítéséhez és megszállásához. A kormányfőhöz lojális, tőle függő személyekkel töltötték fel a legfontosabb független intézményeket, és sokszor jogköreiket is csorbították. Megszállták a média túlnyomó többségét, és az államot ellenőrző fórum helyett az államhatalom megfélemlítő és megtorló gépezetének részévé tették: az éppen aktuális ellenség – legyen akár ellenzéki politikus, kegyvesztett fideszes oligarcha vagy bárki más – emberi tönkretételében semmilyen eszközben nem válogató fegyverré. Minden szempontból a saját előnyükre torzították el a választási rendszert és a politikai versengés egyéb színtereit. És persze az ellenzéki pártokat és minden más, a kormánytól független szereplőt félrelökve egypárti alaptörvényt fogadtak el. A mára kiépült rendszert pontosabban lehet jellemezni az autokrácia fogalmaival, mint a liberális demokráciáéval. Közelebbről, a kompetitív vagy választói autokráciaként ismert rezsimekhez áll a legközelebb, amelyekben léteznek legális ellenzéki pártok, és zárványszerű szigeteken független, kritikus sajtó is van, és ezek működése időnként befolyással lehet a politikai eseményekre és a közhangulatra, ám az állampárt választásokon történő leváltásának csekély a valószínűsége: A választói autokráciákban az állampárt hatalmi bebetonozásának fő eszköze nem a nyílt erőszak, hanem a félelmet gerjesztő propaganda-gépezet, a politikai fegyverként használt ügyészség és titkosszolgálat, és

az állampárt kirobbanthatatlannak tűnő gazdasági hatalma által teremtett függőségek és kiszolgáltatottságok rendszere.

Ezekben a rezsimekben nem demokratikus, hanem hegemonisztikus választásokról beszélhetünk: létezik valamiféle politikai pluralizmus, de nem közelítőleg méltányos feltételek között, hanem a rezsimpárt hatalmát újratermelni hivatott hegemonisztikus verseny viszonyaiban. A választói autokráciák összefüggésében joggal merül fel a kérdés, hogy a rendszerrel szemben kritikus, azt megváltoztatni törekvő politikai szereplők miként viszonyuljanak a hegemonisztikus választásokhoz és a bennük rejlő lehetőségekhez és kockázatokhoz. Ezt a kérdést rendszerint két, egymástól nem mindig egyértelműen elválasztott szempontból szokták megvitatni. Először, gyakran felmerül a kérdés, hogy leváltható-e egyáltalán a NER választások útján, és ha erre csekély az esély, akkor nem véteken-e az ellenzéki pártok maguk is azzal, hogy a választásokon elindulva a demokratikus választások hamis látszatát tartják fenn. Másodszor, és szorosabban kapcsolódva a jelen elemzés témájához, időről időre felmerül, hogy egy a választásokon esetleg győztes ellenzéki szövetség a győzelemmel egyben a NER-alaptörvény érvénytelenítésére és új, demokratikus alkotmány elfogadására is felhatalmazást szerez. Az itt következőkben mindkét kérdés megválaszolásához szempontokat kívánunk nyújtani.

A választások és a NER leváltása

A két kérdéskört könnyen szétválaszthatjuk annak az egyszerű felismerésnek az alapján, hogy a NER majdani bukása és az új, demokratikus alkotmány megteremtése nem szükségszerűen jár együtt, és bár ugyanannak a folyamatnak részei, de annak különböző állomásait alkotják. Egy autokratikus rendszer bukása és a demokratikus politikai közösség tényleges helyreállítása között (nemkívánatos esetben) évek telhetnek el. Ezért észszerűen feltehető a kérdés, hogy milyen politikai eszközöket vehetnek igénybe az egyik, illetve a másik cél eléréséhez a NER-en kívül álló politikai szereplők.

A hegemonisztikus választásokon indulást ellenzők egyik érve inkább stratégiai, a másik pedig általánosabb, elvi megfontolásokra támaszkodik. A stratégiai érvet már említettük: autokratikus választásokon az állampárt legyőzésének esélye kicsi, a kockázat viszont ezzel fordítottan arányosan

nagy, hogy a látszatra kompetitív választások csupán a rezsim hamis demokratikus pedigrijét erősítik. Az általánosabb, elvi érv úgy szól, hogy autokratikus, hegemonisztikus választásokon demokratikus legitimitás nem szerezhető. Ha a rendszer kritikusai illegitimnek nevezik a NER-t és annak választási rendszerét, akkor önmagukkal kerülnek ellentmondásba, ha a NER autokratikus választásán kérnek felhatalmazást a demokratikus helyreállításra. Ennek az elvi felvetésnek az értékelésével kezdünk.

Ez az érv érvényes megállapításon alapul, de vitatható következtetést von le belőle. Kétségtelenül igaz az, hogy az autokratikus választások nem ruházzák fel legitimitással nyerteseiket ugyanolyan automatikus módon, ahogy azt demokratikus, szabad és méltányos, tisztességes választások teszik. Ám ebből még nem következik, hogy delegitimáló hatásuk szimmetrikus volna. A rezsimpárt hatalmát semmiképp nem legitimálja, hogy a számára szélsőségesen kedvező szabályok alapján rendezett választásokon hatalmas anyagi erőfölényét kihasználva és az államgépezet minden támogatását élvezve „győzelmet” arat, magyarán, több szavazatot szerez választótársaival. De nem feltétlenül igaz, hogy a szélsőségesen hátrányos helyzetből induló ellenzéki szereplők esetleges győzelme ne adna nekik valamilyen legitimitást. A magyar politikai elemzésben népszerű sporthasonlaltal élve, ha százméteres síkfutásban az egyik versenyző harmincméteres előnnyel indul, akkor győzelme semmit nem jelent, ezzel szemben a hátrányból induló versenyző győzelme egyértelműen bizonyítja, hogy ő futott gyorsabban. (Ugyanakkor érdemes tisztázni, hogy a nagy hátrányból induló szereplő győzelme nem bizonyítja, hogy a verseny eleve tisztességes volt).

Mit mond el ez az érv? Szerintünk arra mutat rá, hogy nem feltétlenül keverednek önmagukkal *elvi* ellentmondásba azok, akik illegitimnek tartják a NER-t és választási rendszerét, az autokratikus választásokat mégis potenciálisan hasznos eszköznek látják a NER lebontására vagy meggyengítésére. További analógiával élve, sokak (például az EKINT) álláspontja szerint a NER Magyarországon nem érvényesül a sajtószabadság, noha nyomokban még létezik független, kritikus sajtó. Ám ebből nem következik, hogy a még szabadon dolgozó független újságírók ne írjanak tényfeltáró cikkeket vagy rendszerkritikus véleményeket, mert ezzel ellentmondásba keverednek magukkal. Összefoglalva, nézetünk szerint az autokratikus választások a legitimitás szempontjából *aszimmetrikus hatásaik*: az állampárt fölényét nem ruházzák fel morális jelentőséggel, de az ellenzék esetleges sikerét annál inkább.

Ám ezzel csak a kérdés elvi részét érintettük. *Stratégiai* megfontolásként továbbra is felvethető, hogy az eleve csekély győzelmi eséllynél sokszorta nagyobb a kockázat, hogy az ellenzéki pártok részvételükkel tovább éltek a hamis demokratikus látszatot. Erre a felvetésre nem tudunk általános érvényű választ adni, mert ahogy maga a felvetés is stratégiai észrevételre épül, úgy a válasz is helyzetről helyzetre változó stratégiai megfontolásoktól függ. Különböző okokból – elsősorban az EU-tagságból adódó korlátok miatt – a NER egyelőre nem teheti meg, hogy teljesen felszámolja a kompetitív, és ezért a bukás elvi kockázatát rejtő választásokat. Ez adott esetben bizonyos politikai lehetőségeket nyújt a rendszer ellenfeleinek is. Ez nem a NER legitimitását, hanem pusztán lehetőségeinek (pillanatnyi) korlátait mutatja. Nem látunk olyan általános elvi vagy stratégiai szempontot, amely amellet szólna, hogy ezekkel a lehetőségekkel a rendszer kritikusai és ellenfelei soha ne éljenek. Hasonlóképpen, a NER egyelőre nem teheti meg, hogy teljesen felszámolja a független nyilvánosságot, és ez bizonyos, nagyon korlátozott eszközöket biztosít a rendszer kritikusainak. Ezekkel az eszközökkel lehet és időnként kell is élni. Továbbá, az autokráciák meggyengítésében és felbomlásában fontos szerepet játszhatnak tömegtüntetések és más, a demokráciákból is ismert nyomásgyakorlási formák. Amikor a helyzet stratégiaileg kedvező, ezekkel az eszközökkel lehet és kell is élni. Ezekben az esetekben sem szoktunk azzal érvelni, hogy az alkalmi tömegtüntetések helytelenek, mert azt a hamis látszatot keltik, hogy a NER biztosítja a politikai szabadságjogokat. Nem világos, hogy miért volna más a helyzet az autokratikus választások nyújtotta – valóban nagyon korlátozott – lehetőségekkel.

Annak eldöntése, hogy stratégiaileg mikor indokolt és mikor nem az ilyen eszközök igénybevétele, nem feladata ennek az elemzésnek. Mindössze amellet érvelünk, hogy általános érvényű válasz nem adható, a döntés a konkrét helyzet sajátosságai fényében gondolandó végig.

A választások és az alkotmányos helyreállítás

Az előző szakasz gondolatmenete a választásokra olyan stratégiai nyomásgyakorló eszközként tekintett, ami a megfelelő körülmények között jelentős szerephez juthat a NER bukásában. Ettől lényegileg különbözik az a felvetés, hogy egy esetleges NER-buktató autokratikus választás az

07 6

342 1431

alkotmányos helyreállításra is felhatalmazza-e a győztes pártokat. Néze-
tünk szerint erre – önmagában – semmilyen választás (sem autokratikus,
sem pedig demokratikus) nem adhat felhatalmazást. Az alkotmány a de-
mokratikus állampolgári közösség alapja, amely a lehetőség szerinti leg-
szélesebb politikai konszenzus fennállása esetén lehet csak legitim. Mo-
dern, komplex társadalmakban a teljes konszenzus elérhetetlen bármi-
lyen fontos politikai kérdésben, de jó közelítése a konszenzusnak, ha az
állampolgárok különböző világnézeti csoportjait képviselő legnagyobb,
a demokrácia iránt elkötelezett pártok meg tudnak egyezni egymással, és
megegyezésüket a nagy többség népszavazáson szentesíti. A gyakorlatban
ez azt jelenti, hogy legitim demokratikus alkotmány csak olyan eljárás-
ban születhet, amelyben a domináns bal- és jobboldali szereplők egyet-
értésre tudtak jutni egymással. Ehhez a NER-buktató választás csak elő-
készítheti az utat: az alkotmányos helyreállításnak szükséges, ám nem
elégészes feltétele.

(A vitairat Miklósi Zoltán munkája.)



X 283495

Az elemzések elkészítésében közreműködtek:

Dojcsák Dalma
G. Szabó Dániel
Hegyi Szabolcs
Kapronczay Stefánia
Lázár Domokos
M. Tóth Balázs
Majtényi László
Miklósi Zoltán
Novoszádek Nóra
Pásztor Emese
Pozsár-Szentmiklósy Zoltán
Simon Éva
Somody Bernadette
Szabó Máté Dániel
Szigeti Tamás
Vissy Beatrix
Zsugyó Virág

„2010 óta a jogállam lebontásának vagyunk nem pusztán azt elszenvedő szemlélői, hanem minden rendelkezésünkre álló eszközzel annak ellentartó, a szabadságért küzdő ellenfelei: az alkotmányos állam védelmezői. Megtapasztaltuk, hogy bár rombolni mindig könnyebb, mint építeni, a védelem, a reménytelennek látszó utóvédharc sem teljesen hatástalan, nem hasznok nélküli. A rombolás dokumentálása – és ez ennek a könyvnek a legnyilvánvalóbb szövegrétege – önmagában is vádirat a szabadság pusztítása idején. Olykor akár az (egyre ritkábban) életjeleket adó Alkotmánybíróság, sokkal gyakrabban a nemzetközi bírói fórumok, olykor az Európai Unió vagy az Európa Tanács szervei, máskor pedig, ez talán a legfontosabb, a hazai közvélemény fékezik a Nemzeti Együttműködés Rendszere alkotmányosságtól mind jobban távolodó jogrendszerének a lejtőn száguldó szekerét. Ezek jelentik a reményvesztettség ellen ható fontos szaksgyőzelmeket, amelyek abban segítenek, hogy ne hunyjon ki végleg az alkotmány védelmének olykor már alig pislákoló mécsese.

Vissza kell fordítanunk a szétesés folyamatát. Az új köztársaságnak újra kell szőnie a társadalom bomló szövetét. Lehet ehhez jelszavunk: *Legyen köztársaság! Szabadságot, egyenlő méltóságot!* A forrás a felvilágosodás, de a tervezéskor tekintettel kell lennünk a megváltozott világra és azon belül a mi megváltozott saját világunkra is. Az egyenlőség magasztos igényét zsarnokságba fordító rossz történelmi kísérletek után ma már a piacgazdaságban megvalósítható egyenlő méltóság tiszteletét helyes követelnünk, és, ha nem is testvérekként, de az állampolgári közösség tagjaként, közös méltóságot hordozó individuumokként kell egymásra tekintenünk.”

HARCZ

az ALKOTMÁNYÉRT

„A független, demokratikus politikai erők a jobboldalon és a baloldalon a magyar alkotmányosság helyreállításáért közös felelősséget viselnek. Megkönnyíti a helyzetüket, hogy ezekben az elvekben a megegyezés feltehetően sokkal könnyebb, mint más kérdésekben. Az alkotmányosság helyreállítása az első, amíg ezzel a feladatunkkal nem végeztünk, a többi várhat.”

kalligram.libricsoport.hu 3500 Ft



9 789634 681014

facebook/KalligramKiado



HARCZ

AZ ALKOTMÁNYÉRT

szerkesztették

MAJTÉNYI LÁSZLÓ

ZSUGYÓ VIRÁG

KALLIGRAM